UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

MARIA VICTÓRIA COSTA DE FIGUEIREDO

20 ANOS DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA

Belo Horizonte

2023

Maria Victória Costa de Figueiredo

20 ANOS DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro (UFMG)

Belo Horizonte
2023

Maria Victória Costa de Figueiredo

20 ANOS DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA

_____

Natália Guimarães Duarte Sátyro (Orientadora) – UFMG/DCP

_____

Frederico Poley Martins Ferreira – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 10 de julho de 2023

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha mãe, Silvana, por ter me dado a vida e mais um pouco de si, além de ser a maior defensora da minha presença em uma Universidade Federal. Saiba que todo o seu esforço é reconhecido e, modéstia à parte, tem dados bons frutos. Ao meu pai, Cláudio, por também ter me dado a vida, e por proporcionar a minha caminhada para que eu chegasse onde cheguei, e em lugares que ainda vou chegar.

A todos os meus colegas de curso, por todo o companheirismo e trocas vividos ao longo desses anos de jornada na Gestão Pública. São memórias inesquecíveis.

A meus amigos que mais me ampararam durante o processo de elaboração deste trabalho, João Pedro Furtado e Rafael Gama. Todas as risadas e afetos foram essenciais, amo vocês.

Ao Henrique Dias, meu calouro e companheiro de jornada, por todos os desabafos, empatia e incontáveis ajudas. Sobrevivemos!

A todas as pessoas que, de alguma forma, acompanharam junto comigo esse processo tão pessoal e forte em minha vida. Agradeço a cada palavra, atenção, carinho e conselho.

A todas as professoras e professores que me fizeram ser a pessoa que sou hoje, e que com certeza levo comigo todo o aprendizado: muito obrigada!

Por fim, mas não menos importante, à Professora e orientadora desta monografia Natália Sátyro, que deu início à uma transformação avassaladora dentro de mim. Me mostrou realidades brasileiras em suas aulas que nunca mais serão desvistas, e que me abriu os olhos para a área que mais me identifico e desejo explorar enquanto gestora pública, que me move e que me faz querer ser uma pessoa melhor. Não sei como seria a minha trajetória, o meu autoconhecimento, minha formação sem o seu encontro. Muito obrigada!

É no espaço da política em sentido amplo, da construção de coalizões, da busca acirrada do equilíbrio correto entre transigência e conflito nas decisões coletivas que a mudança pode acontecer. Se o futuro está aberto, é preciso disputa-lo; é preciso construí-lo.

Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Matheus Avelo, Luísa Filizzola Costa Lima,

Rafael Francisco Campanharo

RESUMO

A presente monografia realiza uma análise cientométrica dos temas relacionados ao Programa Bolsa Família, de 2004 a 29 de maio de 2023 nas bases indexadoras SciELO, Scopus e Web of Science. O Programa completa seus vinte anos no ano corrente, e devido a sua referência e magnitude, cabe curiosidade de investigar o que tem sido debatido ao longo de sua existência. Neste trabalho foi utilizado o software VOSviewer para debruçar sob os temas que gravitaram em torno do Programa na literatura especializada. Como resultado, foram encontrados seis grandes grupos temáticos voltados ao Bolsa Família: saúde e política social, segurança alimentar e nutricional, elementos estruturais do BF, combate à pobreza, impactos na saúde e Estado de bem-estar e covid-19. Após a introdução, no capítulo 2 é feito um levantamento histórico do programa, desde sua criação, passando por percalços vividos no passado recente brasileiro, que compreendeu de 2016 a 2022. No capítulo 3 é explicado a metodologia da pesquisa realizada nas bases de dados bibliográficos, apresentando conceitos-chave para sua compreensão. No capítulo 4, são apresentados e debatidos os dados, que estão formatados em mapas gerados pelo *software* VOSviewer. Por fim, no capítulo 5 estão as conclusões, que arremata a estrutura analisada do Bolsa Família.

PALAVRAS-CHAVE: Bolsa Família, cientometria, análise cientométrica, Brasil, proteção social.

ABSTRACT

This monograph performs a scientometric analysis of themes related to the Bolsa Família Program, from 2004 to May 29, 2023 in the indexing databases SciELO, Scopus and Web of Science. The Program completes its twenty years in the current year, and due to its reference and magnitude, it is interesting to investigate what has been debated throughout its existence. In this work, the VOSviewer software was used to look into the themes that gravitated around the Program in the specialized literature. As a result, six major thematic groups were found focused on Bolsa Família: health and social policy, food and nutrition security, structural elements of the BF, combating poverty, impacts on health and the welfare state, and covid-19. After the introduction, in chapter 2 a historical survey of the program is carried out, since its creation, going through mishaps experienced in the recent Brazilian past, which comprised from 2016 to 2022. In chapter 3, the methodology of the research carried out in the bibliographic databases is explained, presenting key concepts for your understanding. In chapter 4, the data are presented and discussed, which are formatted in maps generated by the VOSviewer software. Finally, in chapter 5 are the conclusions, which completes the analyzed structure of Bolsa Família.

KEYWORDS: Bolsa Família, scientometrics, scientometric analysis, Brasil, social protection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 -	"Representação de nó, aresta e *cluster*".....	33
FIGURA 2 -	Mapa de *clusters* dos termos conectados por meio da *string bolsa família*.....	40
FIGURA 3 -	Mapa de ligações do termo *public policy*.....	45
FIGURA 4 -	Mapa de ligações do termo *income*.....	46
FIGURA 5 -	Mapa de ligações do termo *bolsa família*.....	47
FIGURA 6 -	Mapa de ligações do termo *poverty*.....	48
FIGURA 7 -	Mapa de ligações do termo *impact*.....	49
FIGURA 8 -	Mapa de *clusters* dos termos conectados ao longo dos anos por meio da *string bolsa família*.....	51
GRÁFICO 1 -	Áreas de pesquisa mais frequentes do *corpus* de análise sobre o Bolsa Família por quantidade e porcentagem (WOS e SciELO).....	35
GRÁFICO 2 -	Áreas de pesquisa mais frequentes do *corpus* de análise sobre o Bolsa Família por quantidade e porcentagem (Scopus).....	36
GRÁFICO 3 -	Número de publicações por ano no *corpus* de análise (2004-2023).....	38

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 -	Resultados da pesquisa nas bases indexadoras.....	31
TABELA 2 -	Descrição do indicador bibliométrico utilizado.....	32
TABELA 3 -	Lista dos 10 temos mais frequentes em títulos e resumos no *corpus* de pesquisa.....	41
TABELA 4 -	Lista dos 10 termos mais frequentes em títulos e resumos no *corpus* de pesquisa por *cluster*.....	42

LISTA DE ABREVIAÇÕES

AS – Assistência Social

BF – Bolsa Família

BSP – Benefício de Superação da Pobreza Extrema

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

EBES – Estado de bem-estar social

FAPESP – Fundo de Pesquisa do Estado de São Paulo

IGD-PBF – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

NRF – Novo Regime Fiscal

PBF – Programa Bolsa Família

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

SciELO – Scientific Eletronic Library Online

SM – Salário Mínimo

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

WOS – Web of Science

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA 16

2.1 Contextualização 16

2.2 Os percalços do programa 19

2.3 A pandemia e as transferências de renda do governo federal 21

2.4 O PBF no Lula 3: a retomada do programa 26

3. METODOLOGIA DA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA 28

3.1 Bibliometria e cientometria 28

3.2 As bases de dados 29

3.3 A busca e o fluxo metodológico 30

3.4 O VOSviewer 32

3.4.1 Leitura e visualização dos mapas 33

4. RESULTADOS 34

4.1 Áreas de pesquisa da produção sobre o Programa Bolsa Família 34

4.2 Análise longitudinal da produção sobre o Programa Bolsa Família (2004-2023) 37

4.3 Temáticas debatidas dentro do campo do Programa Bolsa Família 38

4.3.1 E como essa produção se distribui no tempo? 50

5. CONCLUSÃO 53

6. REFERÊNCIAS 55

1. INTRODUÇÃO

O Estado de bem-estar social (EBES) teve suas origens com o nascimento das sociedades capitalistas industriais e urbanas, onde ocorreu em massa uma fragilização e insegurança da vida, com salários ínfimos, moradias em condições precárias, e condições de trabalho insalubres nas fábricas. Na época, existiam sistemas de caridade de auxílio aos mais pobres de forma pontual e informal, mas com as mazelas sociais se agravando, com o tempo evoluíram para sistemas estatais robustos de seguridade social (COSTA; ARCELO; COELHO, 2021, p. 3). Tem-se início a institucionalização dos direitos sociais, com vistas a reduzir desigualdades e pobreza, assim como garantir direitos e estabelecer a cidadania dos cidadãos.

No Brasil, sob a Era Vargas, se formava um modelo estatal de previdência e assistência social, onde ocorria desigualdade de tratamento entre as categorias profissionais e a não-inclusão de trabalhadores rurais, informais e desempregados. Em outras palavras, a proteção social era um direito derivado do trabalho, reservado aos trabalhadores empregados formalmente. Os direitos dos cidadãos eram condicionados aos direitos das profissões, e elas, por sua vez, só existiam se possuíssem o devido reconhecimento estatal (SANTOS, 1979). Isso impactou de forma profunda a "formação de capital humano e distribuição de renda no país" (SÁTYRO, 2014, p. 220).

É apenas com o marco da Constituição Federal de 1988, por meio da institucionalização da assistência social, criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e extensão dos direitos de seguridade social, que o conceito de cidadania regulada é descontinuado, tendo em vista que a proteção social passa a ter como característica a solidariedade. Isso garantiu o direito universal de acesso da população, principalmente da mais vulnerável, a condições básicas de direitos da cidadania, dado que grande parte das brasileiras e dos brasileiros foi e é impossibilitada de alcançar sua cidadania por questões como desemprego, idade, condições de saúde, renda, etc. Aqui, se considera o direito na forma marshalliana[1] de direito social, que abarca o acesso a um mínimo bem-estar econômico, a segurança e confirmação legal de participar na herança social e ter acesso ao sistema educacional e serviços sociais.

A partir dos anos 90, mas principalmente durante os anos 2000, é que são criados em peso os programas de transferência de renda. A pauta da pobreza e desigualdade entra em

[1] Ver Cidadania, Classe Social e Status (1967), de T. H. Marshall.

voga no rol mundial, e, com isso, se torna agenda de grandes órgãos internacionais, visando a renda como meio para se alcançar o desenvolvimento humano (MARINS et. al., 2021). No cenário brasileiro, a base do estabelecimento dos direitos constitucionais

> Resultou em acentuadas diferenças no capital humano (heterogeneidade educacional + heterogeneidade de saúde) este, por sua vez, determinante para a manutenção de níveis muito diferenciados de inserção no mercado de trabalho e, portanto, para a manutenção de altos índices de desigualdade de renda (FERREIRA, 2000, BARROS et al, 2007). (SÁTYRO, 2014, p. 222)

A partir deste panorama, tem-se a criação do Programa Bolsa Família em 2003, por meio da Medida Provisória nº132[2], convertida em lei no ano seguinte, pela Lei Federal nº10.836[3], que é "o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome" (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023). Reunindo políticas públicas e robustecendo o acesso de famílias à educação, assistência social e saúde, o PBF busca assegurar renda básica para aquelas em situação de pobreza e extrema pobreza. O BBC News Brasil materializa tamanha importância do PBF em uma reportagem (2021), baseada em estudo acadêmicos:

- em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas haviam deixado a pobreza extrema por causa do Bolsa Família, e 3,2 milhões passaram acima da linha de pobreza graças ao programa;
- reduziu em 16% a mortalidade de crianças de 1 a 4 anos, de 2006 a 2015;
- aumentou a participação escolar das meninas em 8 pontos percentuais e a progressão entre séries (quando o aluno passa de uma série escolar para a seguinte) em 10 pontos percentuais entre 2005 e 2009;
- 87%[4] relataram gastar o benefício recebido com a compra de alimentos. Questionados sobre o que ocorreu com a alimentação da família após o

[2] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/132.htm.
[3] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm
[4] 87% de 5 mil beneficiários entrevistados. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59099166.

recebimento do benefício, mais de 70% responderam que aumentou a quantidade e a variedade de alimentos consumidos e 63% responderam que passaram a comprar mais alimentos preferidos pelas crianças, em 2007;

- 1,15 milhão de contemplados na primeira leva do Bolsa Família, em outubro de 2003, 795 mil - ou 69% do total - conseguiram deixar o programa.

Em 2023, o programa completa seus vinte anos, com um curto período de interrupção em 2021 e, devido a sua magnitude e relevância, cabe responder: o que foi debatido ao longo desse tempo? Quais foram os temas mais observados pela comunidade acadêmica? Quais são as áreas de pesquisa mais recorrentes relacionadas às análises do Programa Bolsa Família? Por meio desses questionamentos é possível localizar lacunas, acertos, evoluções e críticas de seu funcionamento e trajetória, nas mais diversas áreas que o programa alcança.

Este trabalho buscou responder tais dúvidas por meio de um estudo cientométrico, a fim de consolidar um panorama dos 20 anos de existência do Programa Bolsa Família, que é um dos mais debatidos na ciência política. Para tal, foram utilizados os bancos de dados bibliográficos SciELO Citation Index, Scopus e Web of Science, e após compilação e tratamento das informações extraídas, o uso do *software* VOSviewer[5], que permite uma análise da literatura por meio de procedimentos bibliométricos, gerando 2 mapas de relações em rede de frequência de termos, sendo um deles com um recorte de tempo, embasados em dados do *corpus* de análise. A busca consistiu no termo "bolsa família", e foi utilizado o filtro de publicações de 2004 a 2023.

Objetivou-se contribuir para o debate em uma temática extremamente pertinente na discussão atual dos cientistas políticos e sociais, oferecendo subsídios para se pensar diretrizes políticas e para a organização de estado voltadas para a assistência social, bem-estar social, mas principalmente, o Programa Bolsa Família. Com este olhar sistêmico da Gestão Pública, é possível apontar melhorias e tópicos a se aprofundar no debate sobre o BF, assim como ir além com as análises desses vinte anos do programa.

O trabalho se divide em 4 capítulos a seguir, para além desta introdução. O primeiro é exclusivo sobre o Programa Bolsa Família, onde é feita uma breve revisão

[5] *Software* livre disponível para *download* gratuito em: https://www.vosviewer.com/download.

histórica da sua trajetória; apontado os percalços no passado recente, que se deram a partir de 2016; situado no presente momento do Brasil, neste terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Em seguida, é feita uma explicação sobre a metodologia do levantamento bibliométrico, conceitos chave da área de bibliometria e cientometria, uso das bases de dados e *software* utilizado (VOSviewer), e leitura dos mapas. Após, são apresentados e discutidos os resultados obtidos pelos grafos gerados no VOSviewer, por meio de levantamentos cientométricos. Por fim, no quarto capítulo, é apresentada a conclusão obtida com base nessa análise dos 20 anos de publicações relacionadas ao Programa Bolsa Família, onde se classificou 5 subtemas principais.

2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 Contextualização

O Bolsa Família é o "maior programa de transferência condicional de renda do mundo em número de pessoas assistidas" (EIRÓ, 2019, p. 618), e nasceu em 2003 pela Medida Provisória nº132, posteriormente firmada na Lei nº10.836/2004, sob o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (2003-2010). Ele foi a união de quatro programas que existiam anteriormente na gestão Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (1994-2002): Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás (JORNAL NEXO, 2020(a)). Ele possuía o benefício de R$50,00 por família, benefício variável de R$15,00 para gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos, com o limite de 3 por família (SOUZA; BRUCE, 2022, p. 17).

Em 2004, houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que foi primordial para a organização do PBF e sua articulação com a assistência social e monitoramento e avaliação. Em 2006, as condicionalidades de saúde e educação são apuradas, estreitando relações federativas e sistemas de informação, elaborando o acompanhamento municipal, que é repassado ao governo federal. No mesmo ano, foi criado o Índice de Gestão Descentralizada no âmbito municipal (IGD-M), que possuía como objetivo "mecanismo de indução federativa das ações municipais, ao balizar o repasse de recursos federais ao cumprimento de metas de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades" (JORNAL NEXO, 2020(a)).

Em 2007, foi incluído no PBF o Benefício Variável Jovem (BVJ), por meio da Medida Provisória nº411. O BVJ era vinculado a jovens de 16 e 17 anos, e para acessá-lo era necessário cumprir com as condicionalidades escolares, existindo o limite de até dois por família (SOUZA; BRUCE, 2022, p. 18). Com a criação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS, por meio da resolução Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº7 em 2009, o PBF foi unido ao Sistema Único de Assistência Social, que acabou por levar consequências positivas para ambas as estruturas. A CIT estabeleceu a integração definindo que beneficiários do PBF e Benefício de Prestação Continuada (BPC) deveriam ter prioridade no atendimento nos equipamentos da AS (JORNAL NEXO, 2020(a)). Ainda em 2009, foi definido a Revisão Cadastral do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

(CadÚnico), delimitando que os gestores municipais atualizem as informações cadastradas, assegurando que o PBF atenda quem precise e remova quem não está nas classificações para ser beneficiário.

Um passo importante ocorreu no ano seguinte, com o reconhecimento de públicos vulneráveis como prioritários para o cadastramento no CadÚnico, quais sejam: comunidades e povos tradicionais, crianças vítimas de trabalho infantil e população em situação de rua. Tal medida foi concretizada na versão 7 do Cadastro Único (JORNAL NEXO, 2020(a)).

Em 2011, sob governo de Dilma Rousseff (PT) (2011-2016), o limite do benefício variável para crianças foi ampliado, subindo para 5 por família, por meio do Decreto nº7.494 (SOUZA; BRUCE, 2022, p. 18). Além disso, ocorreram mais dois marcos importantes para a solidificação do PBF: a criação do Plano Brasil Sem Miséria e o retorno garantido ao BF. O primeiro, incluiu na agenda federal o debate da integralidade da proteção social, visto que o plano articulou ações do BF com transferência de renda, inclusão produtiva e garantia de acesso a serviços públicos. Sua dimensão foi interministerial e intersetorial, ampliando, também a busca ativa de famílias habilitadas para serem incluídas no CadÚnico (JORNAL NEXO, 2020(a)). Importante frisar que, com mais pessoas cadastradas nesse banco de informações federal, mais dados sobre a população o governo tem, e, com isso, mais se conhecem e se aprimoram políticas públicas, podendo serem focalizadas, construídas e melhoradas de acordo com o perfil da sociedade. Ademais, também é importante para que fosse cada vez mais focalizada a ação do BPF, atingindo quem realmente precisa. Já o retorno garantido ao BF, foi uma instrução no sentido de abarcar a flutuação de renda das famílias mais pobres. Quando são desligadas do programa por possuírem uma renda acima da linha de corte definido e, caso precisem retornar, com essa instrução, não vão para o final da fila (JORNAL NEXO, 2020(a)).

Ao ser criticado por possuir um viés de punição à população pela fiscalização das condicionalidades do PBF, a Portaria nº251/2012, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, garantiu que haveria um acompanhamento socioassistencial para investigar motivos que levaram ao descumprimento das condicionalidades antes de interromper o benefício. No mesmo ano da publicação de tal Portaria, a publicação da Lei nº12.722 criou um benefício adicional ao PBF para a superação da extrema pobreza na primeira

infância (BSP). A complementação de renda viria para famílias com crianças de 0 a 6 anos, no intuito de ultrapassar a pobreza extrema (JORNAL NEXO, 2020(a)).

> Até então, os benefícios não eram desenhados para assegurar um nível mínimo de renda per capita; por exemplo, considerando os valores da época, uma família com dois adultos sem rendimentos próprios e duas crianças ficaria com renda per capita de apenas R$ 33,50 após as transferências, permanecendo abaixo da linha de extrema pobreza em vigor (R$ 70,00 per capita). O BSP acabou com essa possibilidade, provendo benefícios equivalentes ao hiato de pobreza extrema remanescente após as transferências regulares do PBF, o que, no exemplo, significaria aporte adicional de R$ 146,00. De início, o público-alvo do BSP incluía apenas famílias que permaneciam extremamente pobres e que tinham crianças de 0 a 6 anos de idade (Decreto no 7.758/2012). Meses depois, o limite foi elevado para 15 anos (Decreto no 7.852/2012), e, no início de 2013, o benefício foi estendido a todas as famílias em extrema pobreza após as transferências (Decreto no 7.931/2013). Com isso, o PBF deu mais um passo para se assumir como garantia de renda mínima (SOUZA; BRUCE, 2022, p. 18).

Segundo Marins et. al. (2021), houve um acréscimo de 10,7 milhões de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, de dezembro de 2003 para julho de 2014.

> O ano de 2014 foi um ponto de inflexão na trajetória até então descendente da pobreza no Brasil. Para as três linhas de pobreza, a partir de 2014, observa-se um aumento no número de indivíduos nessa condição, fato que pode ser explicado pela forte crise econômica vivida nesse período e que também evidencia a insuficiência das rendas oriundas dos programas sociais como Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC), assim como do seguro-desemprego, para enfrentar e superar a pobreza, ainda que sejam transferências ou benefícios extremamente importantes como uma rede mínima de proteção (COSTA; ARCELO; COELHO, 2021, p. 19-20).

2.2 Os percalços do programa

Para além de ter sido um momento de dificuldades para o Programa Bolsa Família em si, é importante frisar que o período que teve início em maio de 2016 foi de grande perda para os direitos sociais no Brasil, de forma geral. Nesse ano, ocorreu o golpe parlamentar que destituiu a então presidenta Dilma Rousseff da presidência, resultado de uma crescente influência de interesses conservadores (GENTIL, 2020).

Até 2018, assumiu o vice-presidente Michel Temer (MDB), quando políticas públicas sociais foram consistentemente enfraquecidas com cortes orçamentários e retrocedências de direitos, intensificando "os processos de rupturas institucionais e programáticas" (COSTA et al, 2022, p. 15). Segundo Tomazini (2023), as políticas de assistência e o PBF foram afetados pelo processo de deterioração das instituições e regras democráticas, podendo ser visível as consequências ou no subfinanciamento dos programas que fazem parte do BF, ou no descaso com o aumento da pobreza, ou, ainda, a falta de competência para a gestão.

Como resposta à crise econômica da época, incluindo, altos índices de desemprego e aumento da inflação, a atitude de cortar orçamentos drasticamente foi realizada por Temer: a Emenda Constitucional nº 95/2016, por meio do Novo Regime Fiscal (NRF), foi fruto disso, determinando o congelamento dos gastos federais para áreas sociais estratégicas nos moldes estabelecidos pela CF/88 (com correção pela inflação) por vinte anos, priorizando o pagamento das despesas com juros, encargos e amortização da dívida pública. Ou seja, os recursos que antes eram vinculados e de natureza obrigatória, passaram a não ser mais, liberando da responsabilidade do governo federal a obrigação constitucional de certificar para as políticas de saúde, educação, previdência e assistência social um mínimo de sua receita tributária (TOMAZINI, 2023).

Dessa forma, o contexto em que se encontra o BF e a rede de proteção social são agravadas com o subfinanciamento das políticas sociais com as medidas de austeridade fiscal, devidamente institucionalizadas, onde se via uma "negligência ativa" dos atores, como apontado por Tomazini (2023), que escolheram não se posicionar com relação às transformações nas condições externas, indo contra o papel do estado promotor de bem-estar social. Com essa política econômica neoliberal, agravaram-se a fome, pobreza e desigualdade social.

Em 2017, a fila de espera do programa foi extinta, perante a prerrogativa de realizar o pente fino nos cadastros do CadÚnico, buscando por possíveis erros de inclusão, sob

coordenação do ministro do Desenvolvimento Social, Osmar Terra. Porém, enquanto ministro da Cidadania no mandato de Jair Bolsonaro (PSL, na época) (2019-2022), a negligência ativa foi mais explícita durante o primeiro ano de gestão, pois evitou se pronunciar sobre a impossibilidade de famílias pobres integrarem o PBF, buscando até esconder dados, não respondendo pedidos oficiais de informações de parlamentares (TOMAZINI, 2023, p. 83). Dessa forma, o processo de enxugamento do PBF foi iniciado, controlando a entrada de novos beneficiários "por falta de orçamento", deixando a fila de espera sem respostas (FOLHA DE S. PAULO, 2020)[6]. Importante ressaltar que promessas com relação a mudanças em programas sociais foram uma constante nos pronunciamentos do governo e do presidente, esbarrando em indefinições, dúvidas e divergências dentro dos próprios ministérios e órgãos competentes.

Com a aprovação da reforma da previdência social pelo Senado em 2019, o sistema de seguridade social foi ainda mais desgastado, pois ocorreram cortes no orçamento do PBF, o desemprego continuou a acelerar, prejudicando o sistema previdenciário, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) foi extinto, e também houve a contração do financiamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (TOMAZINI, 2023, p. 83).

Mudanças institucionais também foram responsáveis por aprofundar o cenário aqui posto. No início do governo Bolsonaro, ocorreu a fusão dos ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social no novo Ministério da Cidadania, reduzindo o antigo Ministério do Desenvolvimento Social a uma secretaria especial (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 83).

> Nem sempre a aglutinação ou a desagregação de secretarias determinam por si só a efetividade das políticas. Mas, ainda que a fragmentação possa trazer descoordenação e produzir decisões difíceis de implementar na prática, a junção do tema do desenvolvimento social a outras políticas que apenas tangenciam a erradicação da pobreza pode tornar os processos de tomada de decisão mais longos e custosos, na medida em que a cadeia decisória passe a contar com mais instâncias intermediárias entre a burocracia e o alto escalão do ministério. Essa combinação traz risco de diluição de prioridades, podendo relegar ações

[6] Disponível em: https://12ft.io/proxy?ref=&q=https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/sem-consenso-reformulacao-de-programas-sociais-empaca-no-governo-bolsonaro.shtml.
Acesso em: 02 jul. 2023.

> de erradicação da pobreza a um lugar de menor protagonismo. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020, p. 83)

Por meio da Medida Provisória nº898/2019, Bolsonaro tornou permanente o pagamento da 13ª parcela do BF, sem estar previsto na previsão orçamentária de 2020 (JORNAL NEXO, 2020(a)). A MP, que perdeu a validade após seus 120 dias aguardando votação na Câmara dos Deputados[7], foi uma promessa de campanha do ex-presidente. Porém, mesmo com dados apontando para um aumento do gasto com o PBF em 2019[8], com relação a 2018, mesmo sem o reajuste do valor do benefício, a origem do incremento ocorreu

> às custas da redução de beneficiários, na medida em que houve uma economia nos gastos com o pagamento para milhares de pessoas que deixaram o programa, sem que os que estivessem na fila para a concessão fossem inseridos no lugar dos que deixaram (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, p. 4).

Segundo o Ministério da Economia (2021), tal fila para acessar o programa teve início em junho de 2019, quando o PBF possuía 14,3 milhões de famílias beneficiárias. Ao final do ano, a fila contava com 1,4 milhão de famílias habilitadas e 13,2 milhões de beneficiárias. Uma razão para esse ocorrido foi a atualização cadastral das bases do CadÚnico, onde é feita uma revisão de dados incorretos ou desatualizados. Além disso, também foi ponderado o cenário político da época, que contou com a persistência da crise econômica, aumento dos índices de desemprego e pobreza.

2.3 A pandemia e as transferências de renda do governo federal

Intensificando ainda mais a gravidade dos acontecimentos durante o mandato de Jair Bolsonaro, o mundo foi atravessado pela pandemia da covid-19, que impactou o Brasil, mais precisamente, em março de 2020. Foi colocado em pauta a importância do papel do Estado de bem-estar social e das políticas de transferências de renda, tendo em vista que, as desigualdades sociais e econômicas, que já estavam agravadas, ficaram escancaradas por meio da fome, pobreza e isolamento social, devido ao rápido poder de

[7] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/25/perde-validade-medida-provisoria-que-criaria-13o-permanente-no-bolsa-familia. Acesso em: 04 jul. 2023.
[8] Ver Boletim de Políticas Sociais nº28 (Ministério da Economia, 2021).

contágio e possibilidade de evolução para casos mais graves que a doença poderia ocasionar.

O governo federal sofreu fortes críticas pela demora em propor medidas para o enfrentamento da doença, que vitimizou mais de 700.000 pessoas[9] no Brasil. Com a impossibilidade de trabalhar devido ao risco sanitário, milhões de pessoas estiveram em situação de insegurança alimentar. O Brasil se encontrou em um cenário pior do que em 2004, um ano após a criação do Bolsa Família. Além da crise de saúde global, o contexto que o país viveu durante o governo Bolsonaro foi a consequência injusta de (não) escolhas políticas, organização de um modelo econômico de concentração de renda e desmonte de políticas de proteção social (COSTA et al, 2022, p. 32-33), reforçando o constante "desmantelamento por default" de políticas, que

> garante geralmente uma baixa visibilidade, pois a ausência de qualquer decisão atrai menos atenção política do que debates potencialmente altamente politizados sobre o desenho de planos e métodos concretos para desmantelar uma determinada política (BAUER; KNILL, 2012, p. 43 apud TOMAZINI, 2023, p. 84).

Com o veloz crescimento das vulnerabilidades geradas pela pandemia e seu choque econômico, autoridades foram pressionadas a implementar uma iniciativa mais ampla de transferência de renda, concomitantemente executando transferências extraordinárias para os serviços de assistência social, mas com atrasos nos envios de recursos ordinários de serviços de proteção social (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Faz-se importante enfatizar que houve um protagonismo maior do Poder Legislativo do que o Executivo com relação às iniciativas ligadas à proteção social durante a pandemia (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021).

Em abril de 2020, foi sancionado o Projeto de Lei nº13.982, que determinou medidas de proteção social enquanto perdurasse o enfrentamento a pandemia. Regulamentou-se, então, o Auxílio Emergencial, com a proposta de destinar R$600,00 por mês

> aos indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal, cuja renda familiar mensal seja de até meio SM per capita ou até 3 SMs no total. Apesar de ser limitado a dois beneficiários por família, o auxílio

[9] Segundo dados do portal Coronavírus Brasil (Governo Federal), disponível em: https://covid.saude.gov.br/. Acesso em 02 jul. 2023.

> pode ser pago em dobro para arranjos monoparentais femininos. Sua operação definiu-se com base em três grupos: i) beneficiários do PBF; ii) não beneficiários PBF inscritos no CadÚnico até 2 de abril de 2020; e iii) cidadãos não inscritos no CadÚnico (chamado informalmente de *extracad*) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, p. 17).

O Auxílio Emergencial foi pago de abril a agosto de 2020, e em setembro, por meio da MP nº1.000 e Decreto nº10.488, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual no valor de R$300,00 até dezembro, sendo limitado a 4 parcelas (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). Na virada do ano, o pagamento foi interrompido, retornando novamente em abril de 2021 com mais reduções nos valores e no alcance.

Além disso, o funcionamento desse auxílio foi conturbado, tendo em vista que gerou diversas dificuldades em seu cadastro, por conta da execução do requerimento via *app*, dificuldade de compreensão por pessoas de baixa escolaridade, tempo de análise, provocando aglomerações nas agências da Caixa Econômica Federal, CRAS, casas lotéricas e sedes da Receita Federal, por todo o país (MARINS et. al., 2021, p. 671-672), aumentando o risco de propagação da covid-19.

> Ademais, cabe salientar que os riscos e as vulnerabilidades que atingem as famílias e os indivíduos apresentam desafios e necessidades que podem extrapolar a dimensão da renda. Somente por meio da oferta simultânea de serviços a assistência social pode assegurar de forma integral a promoção e proteção dos direitos, como a segurança de acolhida, conforme determina a PNAS (2004) e demais documentos orientadores da política. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, p. 20)

Paralelamente à criação do Auxílio Emergencial e o Auxílio Emergencial Residual, ocorreram quatro implementações no funcionamento do Bolsa Família (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021):

1. Inserção de 1,22 milhão de famílias (abril de 2020), por meio da MP nº929, que conferiu R$3 bilhões em créditos extraordinários para o programa. Essas famílias já estavam cadastradas e cumpriam com os critérios de elegibilidade;
2. Suspensão de bloqueios e cancelamentos de benefícios entre março de 2020 e janeiro de 2021, conforme Portarias do Ministério da Cidadania nº335 e 443. Caso ocorressem inconsistências no cruzamento de dados do CadÚnico com outros registros federais ou descumprimento das condicionalidades, as famílias não

deixaram de receber o BF. Essa medida garantiu a segurança de renda no contexto da pandemia, assim como impediu que ocorressem aglomerações em unidades de atendimento para atualizações nos cadastros;

3. Fixação de parâmetros de fevereiro de 2020 para medir o desempenho na atualização cadastral e verificação de condicionalidades do BF, pelas MP Nº335 e 443. O índice de gestão descentralizada (IGD-PBF) é a referência para o repasse mensal de recursos aos estados e municípios. Tendo em vista o cenário de isolamento causado pela covid-19, a atualização cadastral e verificação do cumprimento de condicionalidades foram limitadas, o que implicaria em uma redução do IGD e consequente redução do repasse feito do governo federal para as outras instâncias. Sendo mantido a níveis anteriores à pandemia, os valores foram destinados à adequação da infraestrutura e proteção de profissionais que atendem diretamente as famílias beneficiárias;
4. Inserção automática de famílias beneficiárias do PBF no Auxílio Emergencial no caso em que este fosse mais vantajoso. De acordo com o Ministério da Economia (2021): "O PBF permaneceu suspenso enquanto pelo menos uma pessoa da família estivesse recebendo o auxílio, inclusive na modalidade Residual".

Dezesseis meses após o anúncio de formulação de um novo programa que substituísse o Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, foi enviado uma proposta ao Congresso (Medida Provisória nº1.061/2021[10]), sem divulgações de detalhes da política, ou sua organização financeira dentro do teto de gastos e orçamento de 2021 (TOMAZINI, 2023, p. 87). Com a Lei nº14.284/2021[11], é promulgado o Auxílio Brasil, alterando os benefícios que existiam anteriormente, evitando o caráter assistencialista, substituindo a noção de direito e acrescentando componentes meritocráticos, com condicionalidades relacionadas ao desempenho acadêmico e esportivo (Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Esporte Escolar), além de "benefícios ligados à doação de uma parcela da produção dos agricultores familiares pobres e ao emprego formal (Auxílio Inclusão Produtiva e Benefício Inclusão Produtiva Urbana), e um benefício pago diretamente às creches privadas frequentadas pelas crianças do Auxílio Brasil (Auxílio Criança Cidadã)" (TOMAZINI, 2023, p. 87-88). A condicionalidade ligada à frequência escolar de crianças e adolescentes também foi alterada: foi exigido o mínimo de 70% para crianças de 4 e 5

[10] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293428.
[11] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9235846&ts=1672766553487&disposition=inline. Acesso em 02 jun. 2023.

anos, e 75% de 6 a 21 anos. Com a inclusão de incentivos ao mérito, foi apontado por Bartholo, Paiva e Souza (2023) a dificuldade do entendimento da população sobre quem pode acessar o programa e qual seria seu benefício, que acabou por gerar filas nos CRAS de pessoas buscando informações.

Segundo Tomazini (2023, p. 91), o benefício instituiu um pagamento mínimo de R$400,00 mensais às famílias pobres e extremamente pobres, "recorrendo a um orçamento que estaria fora do teto de gastos e enfrentando resistência do Ministério da Economia". Diversos estratagemas foram realizados pelo executivo federal para que os benefícios fossem incluídos no orçamento de 2022.

> Em abril de 2022, a fila de espera do Auxílio Brasil chegou a 2,78 milhões de pessoas (Cavallini, 2022). Os prefeitos incomodados com o aumento da pobreza decidiram, por meio da Confederação Nacional de Municípios (CNM), realizar o estudo com as ferramentas disponíveis, tendo em vista a falta de transparência do Ministério da Cidadania. (TOMAZINI, 2023, p. 91)

Por mais que tivesse ocorrido uma ampliação orçamentária do Auxílio Brasil com relação ao BF, "dos anteriores R$34,7 bi/ano, em 2021, para cerca de R$89 bi/ano em 2022 – ou de cerca de 0,4% para 1,0% do PIB" (BARTHOLO; PAIVA; SOUZA, 2023) foi possível observar falta de equidade no desenho do novo benefício, pois independentemente da composição familiar, o piso do valor pago era o mesmo, podendo ocasionar problemas administrativos de focalização e dos dados das famílias.

Em julho de 2022, foi aprovada a Emenda Constitucional nº123, que definiu um acréscimo de R$200,00 entre agosto e setembro a todas as famílias beneficiárias do Auxílio Brasil. Além disso, foram incluídas 2,2 milhões de famílias que estavam cadastradas no CadÚnico e cumpriam com os critérios de elegibilidade. O desenho sem equidade se manteve, e foram mantidas duas falhas: "a inexistência de definições sobre os critérios e periodicidade de atualização monetária das linhas de pobreza e dos valores dos benefícios; e a possibilidade de longas filas de espera no Programa" (BARTHOLO; PAIVA; SOUZA, 2023).

2.4 O PBF no Lula 3: a retomada do programa

Com a vitória de Lula (PT) nas eleições de 2022, seu terceiro mandato envolve desafios ao tentar recuperar o país de tantos retrocessos. A começar com o Bolsa Família, que foi restaurado pela Medida Provisória 1.164/2023, justamente no momento em que completa seus vinte anos. Os benefícios foram aumentados, incluindo o Benefício de Renda de Cidadania, o Complementar, o Primeira Infância e o Variável Familiar. Também foi dada a garantia para famílias que estão melhorando sua renda: caso ela suba para além da linha de entrada ao programa em até meio salário-mínimo, o benefício não é cortado de imediato, podendo a família permanecer como beneficiária por até 24 meses, recebendo 50% do valor calculado (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023).

Como destaque, o governo anunciou que a quantia mínima a ser transferida será de R$600,00 às famílias beneficiárias. É acrescido R$150,00 por criança de 0 a 6 anos, e R$50,00 por gestante, criança e adolescente de 7 a 18 anos. Atualmente, para ter direito ao programa é necessário que, ao dividir o salário da família entre seus integrantes, a renda de cada pessoa seja de, no máximo, R$218,00 mensais. Além disso, é necessário um cadastro atualizado no CadÚnico, que pode ser feito em postos de atendimento da assistência social dos municípios (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023). O PBF também conta com condicionalidades para que a família continue sendo beneficiada pela renda, que inclui:

- Realização do acompanhamento pré-natal;
- Acompanhamento do calendário nacional de vacinação;
- Realização do acompanhamento do estado nutricional das crianças menores de 7 anos;
- Para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento) e 75% (setenta e cinco por cento) para os beneficiários de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos incompletos que não tenham concluído a educação básica. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023)

Por meio da Lei nº14.601, publicada em 20 de junho do ano presente, o novo desenho do BF foi instituído. Em 16 de junho, o presente havia assinado o Decreto nº11.566, que regulamenta a "gestão e administração dos pagamentos do conjunto de benefícios financeiros que constituem o Bolsa Família"[12].

Este novo período que teve início com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva vem carregado de alívio, esperanças e expectativas. Cabe a trabalhos futuros o monitoramento e avaliação atentos do Bolsa Família e demais programas e políticas de proteção social.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome[13], em abril de 2023 o PBF alcançou o número de 21,9 milhões de famílias beneficiárias. Em dezembro de 2022, o programa contava com reserva de R$70 bilhões para o Orçamento da União de 2023, incluindo ainda "R$48 milhões a mais que a proposta inicial do governo Bolsonaro para as áreas de saúde, habitação, educação e combate à pobreza" (SENADO NOTÍCIAS, 2022).

[12] Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/presidente-lula-sanciona-lei-que-institui-a-nova-versao-do-programa-bolsa-familia. Acesso em: 05 jul. 2023.

[13] Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/bolsa-familia-chega-a-21-19-milhoes-de-lares-e-atinge-novo-patamar-de-beneficio-medio. Acesso em 05 jul. 2023.

3. METODOLOGIA DA ANÁLISE CIENTOMÉTRICA

Em razão do destaque e extensão do presente trabalho, se faz necessário retomar os objetivos, quais sejam avaliar um panorama do que tem sido debatido sobre o Programa Bolsa Família ao longo dos seus vinte anos de existência, e somar à discussão atual sobre a análise de diretrizes políticas. Para isso, foi feito um levantamento por meio de uma busca simples e ampla nas bases indexadoras Web of Science, SciELO e Scopus, que concentram publicações acadêmicas do mundo todo. As pesquisas realizadas na Web of Science e SciELO ocorreram por meio do Portal de Periódicos da CAPES[14], enquanto a Scopus se deu por meio do *site* da Elsevier[15]. Com as informações exportadas e tratadas, conforme explicado mais adiante, foram gerados grafos no VOSviewer, um software de visualização de dados bibliométricos. O capítulo posterior trata da exploração dos resultados encontrados.

3.1 Bibliometria e cientometria

A bibliometria e cientometria são campos de estudo que mensuram o desenvolvimento da ciência. Enquanto a bibliometria se empenha em medir os procedimentos das informações com variáveis quantitativas, como frequência de palavras e número de citações, a cientometria é uma análise, que combina fatores quantitativos e qualitativos e especificam categorias de uma área de estudo por meio de cocitação, citação, palavras-chave, coocorrência de termos (SANGALLI, KAUCHAKJE, 2020).

Ou seja,

> a potencialidade da análise bibliométrica está em identificar a natureza de uma determinada área de conhecimento (Bunea; Baumgartner, 2014), possibilitando elencar grupos e estruturas construídas com resultados mensurados. (CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020, p. 3).

[14] Acessado por meio do CAFe (Comunidade Acadêmica Federada). Para mais informações, consultar: https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/quem-somos.html.

[15] Acessado com *login* e senha do sistema Minha UFMG: https://www.scopus.com/search/form.uri?display=basic#basic.

Ao contrário da bibliometria, a análise cientométrica não se restringe à análise estatística de variáveis bibliográficas.

> Os métodos cientométricos são úteis para compreender um campo de estudos mesmo antes da leitura iniciar, orientando o pesquisador para os trabalhos mais influentes, agrupamentos (*clusters*) e subcampos bibliográficos. Ou seja, possibilitam ao pesquisador compreender o mapa do campo de pesquisa e evitando o viés subjetivo das escolhas de textos para revisão (ZUPIC; CATER, 2015 apud CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020, p. 3).

Dessa forma, este trabalho consiste em uma análise cientométrica de dados bibliográficos processados por meio de técnicas bibliométricas.

Para o presente trabalho, foi utilizada como técnica bibliométrica o indicador de coocorrência de palavras (*co-word*), empregado na geração dos mapas discutidos a frente. Esse indicador

> mostra a conexão entre termos e expressões escritas conjuntamente pelos autores nos textos. A presunção nesse caso é a de que palavras em comum dos artigos refletem recortes temáticos e objetos de estudo partilhados. Assim, a partir da análise cognitiva do mapa semântico formado é possível visualizar sua estrutura temática, dado a partir da rede de temas e conceitos interconectados (ZUPIC; CATER, 2015 apud CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020, p 4).

3.2 As bases de dados

A Coleção da Web of Science (WOS), pertencente à empresa Clarivate Analytics, concentra publicações de todo o mundo das áreas de ciências, ciências sociais e artes & humanidades (CLARIVATE, 2022), entre outras disciplinas. Por meio da WOS, que é uma das bases mais confiáveis da atualidade, é possível examinar conexões de assunto entre artigos por meio de referências citadas vinculadas. Além disso, ela também possui uma cobertura regional, que, além da América Latina, inclui China, Coreia do Sul e Rússia (CLARIVATE, 2022).

Já a base Scientific Eletronic Library Online (SciELO) Citation Index, tem origens em um programa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e abarca

pesquisas da América Latina, Espanha, Portugal, África do Sul e a região do Caribe (CLARIVATE, 2023). Por estar dentro da Web of Science, também é possível pesquisar referências citadas vinculadas. As áreas de pesquisa incluídas na SciELO incluem agricultura, ciências sociais aplicadas, biologia, engenharia, ciências exatas e da terra, ciências da saúde, linguística, letras, artes, matemática, física e ciências sociais (CLARIVATE, 2020 (b)).

A Scopus, assim como a WOS, possui uma forte concentração de materiais nas áreas de artes & humanidades e ciências sociais, além de ciência, tecnologia e medicina. É propriedade da empresa Elsevier e contém publicações de todos os continentes do mundo. A coleção indexadora é descrita como "[...] a maior base de dados de resumos e citações de literatura revisada por pares" (ELSEVIER, 2015).

Como cada uma das três bases possui algumas diferenças entre si com relação aos tipos de coleções que guardam em seus repositórios, o uso das três, posteriormente unidas, foi feito para que se ampliasse a possibilidade de contemplar mais documentos.

3.3 A busca e o fluxo metodológico

O primeiro passo do trabalho consistiu em definir o desenho de pesquisa por meio da indagação do que tem sido debatido ao longo dos vinte anos do Programa Bolsa Família, e, em seguida, a definição do termo (*string*) de busca a ser utilizada nas bases de dados. A *string* foi "bolsa família"[16], por ser um marcador absoluto em títulos, resumos ou palavras-chave das publicações, auxiliando a localização nas bases bibliográficas. Chegou-se a esse critério depois de várias tentativas em combinações com outros termos. Considerando o propósito desta monografia ser uma revisão mais ampla do que foi publicado até o presente momento relacionado ao PBF, optou-se por manter simplesmente "bolsa família". Foram feitas três pesquisas separadas, uma para cada base.

Os critérios para inclusão de documentos foram: publicação entre 2004 e a data da pesquisa (29 de maio de 2023); publicações em inglês ou português. Ao exportar a pesquisa em formato de texto (.txt), todos os campos disponíveis nas opções de registros foram selecionados, em cada uma das bases, certificando de que não haveria nenhum metadado bibliográfico fora do

[16] Foi feita em paralelo uma pesquisa com a *string* "auxílio brasil", no intuito de endossar a análise de ambos os programas, mas ao unificar a busca nas bases, obteve-se um número irrisório de publicações, sendo assim desconsiderado para o presente trabalho.

levantamento. O passo seguinte decorre do tratamento dos dados pelo programa Microsoft Excel, o editor de planilhas e ferramenta de análise e visualização de dados do sistema operacional Microsoft Windows[17].

Neste momento, foi feita a unificação dos achados e padronização em um único documento, para posterior leitura no segundo software utilizado, o VOSviewer (versão 16.1.8). A limpeza dos dados envolveu: a) o encaixe dos metadados bibliográficos indexados em cada uma das três bases, pois cada base possui sua própria forma de categorizar as informações coletadas nas publicações, gerando inconsistências ao unificar com outras[18]; b) remoção de publicações duplicadas ou triplicadas, principalmente pelo fato de que foi realizada uma pesquisa exata nas bases usadas, e é comum que uma mesma publicação seja incluída em diferentes coleções.

A pesquisa foi feita de maneira idêntica para as três bases, como se apresenta na Tabela 1 a seguir.

TABELA 1 – Resultados da pesquisa nas bases indexadoras

	Web of Science	**SciELO**	**Scopus**	**Total**
Resultados	382	357	531	**1270**
Termos de busca	"bolsa família"			N/D
Filtros da base	2003-presente			N/D
	Idiomas: português ou inglês			N/D

Pesquisa realizada em: 29 mai. 2023. Fonte: Elaboração própria.

Após uma limpeza inicial dos dados, envolvendo encaixe dos metadados bibliográficos indexados de cada uma das três bases e remoção de publicações duplicadas ou triplicadas, de 1270 resultados chegou-se em um *corpus* de análise de 1095 itens. A partir desse material, foram gerados mapas bidimensionais no software VOSviewer, que será melhor explicado em uma seção exclusiva a seguir.

[17] Disponível em: https://www.microsoft.com/pt-br/microsoft-365/excel. Acesso em 02 jul. 2023.
[18] Ver Clarivate (2020 (a) e 2020 (c)).

3.4 O VOSviewer

Esse software é uma ferramenta gratuita para criação, visualização e exploração de mapas baseados em *network data*, e que foi desenvolvido inicialmente para analisar redes bibliométricas[19] (VAN ECK; WALTMAN, 2022, p. 3). Tais mapas utilizam os metadados descritivos de documentos, como títulos, ano de publicação, nome de autores, etc., que são extraídos em bases de indexação bibliográfica (CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020). No caso, as bases de indexação bibliográfica utilizadas foram WOS, SciELO e Scopus. Então, o software permite uma análise visual de objetos por similaridade.

A redes (*network data*) são formadas a partir de relações bibliométricas entre as informações do *corpus* de análise. Dito de outra maneira, os indicadores bibliométricos são utilizados para analisar e medir os dados bibliométricos com base em formas de conexão amparadas em itens, e são os norteadores da criação dos mapas. No VOSviewer, tais relações, ou indicadores, são: acoplamento bibliográfico; coautoria; cocitação; e coocorrência de palavras (mineração de texto), que é a empregada. A coocorrência, ou *co-word*, constrói um mapa baseado em termos mais relevantes extraídos de títulos, resumos e palavras chave (VAN ECK; WALTMAN, 2010 apud. CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020) (Tabela 2).

TABELA 2 – Descrição do indicador bibliométrico utilizado

Data source	**Indicador bibliométrico (conexão entre dois itens e que orienta o mapa criado)**	**Medida**	**Itens analisados**	**Objetivo**	**Interpretação**
Copus de análise tratado no Excel unificado das pesquisas feitas nas bases de dados Web of Science, SciELO e Scopus	Coocorrência (*Co-word*)	Frequência de termos/palavras	Palavras-chave e termos (títulos e resumos)	Detectar e conectar termos com base na frequência de ocorrência simultânea	Compreender conceitos centrais, dinâmicas de relação entre termos, organização de grupos temáticos

Fonte: Adaptado de Sangalli; Kauchakje (2020). Elaboração própria.

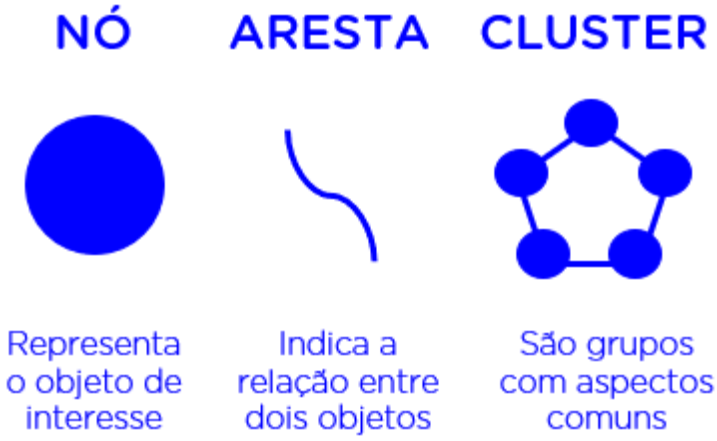
[19] Tradução própria.

3.4.1 Leitura e visualização dos mapas

A leitura de um mapa bibliométrico gerado pelo VOSviewer é bem elucidada por Sangalli e Kauchakje (p. 96, 2020) a seguir:

> As conexões são feitas pelo número de *links* ou citações mútuas, que são representados por arestas, onde a espessura delas reflete a força de relação entre dois itens. Quanto menor a distância entre os itens plotados no espaço bidimensional, maior a relação entre eles. De acordo com a intensidade dessas ligações é que ocorre a conformação de *clusters*, isto é, grupos de itens com aspectos comuns que são representados por uma mesma coloração.

FIGURA 1 – "Representação de nó, aresta e *cluster*"



Fonte: Sangalli; Silva (2021).

Em outras palavras:

> A visualização dos diferentes elementos nas redes do VOSviewer é *distance-based*, ou seja, a distância entre dois nós (*keywords*, *journals*, *references*, etc.) indica, aproximadamente, a relação entre eles em um espaço bidimensional. Os diferentes nós em uma rede são então alocados em *clusters* por afinidade e identificados por diferentes cores. Quanto mais próximos os elementos estão uns dos outros em uma rede de conhecimento, maior a afinidade entre eles. Quanto mais importante um item na rede, maior o seu rótulo e seu círculo (CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020, p. 6).

Com isso, o leitor poderá entender os grafos que serão apresentados no capítulo 4.

4. RESULTADOS

A partir de tais materiais gerados, apresentados mais à frente nessa seção, foi possível ter o panorama do que já foi publicado a respeito do Bolsa Família nas bases de dados utilizadas e verificar possíveis lacunas de pesquisa. A interpretação foi feita a partir da descrição e discussão dos resultados gerados pelos grafos do VOSviewer e levantamento de outras informações, com base no *corpus* de análise.

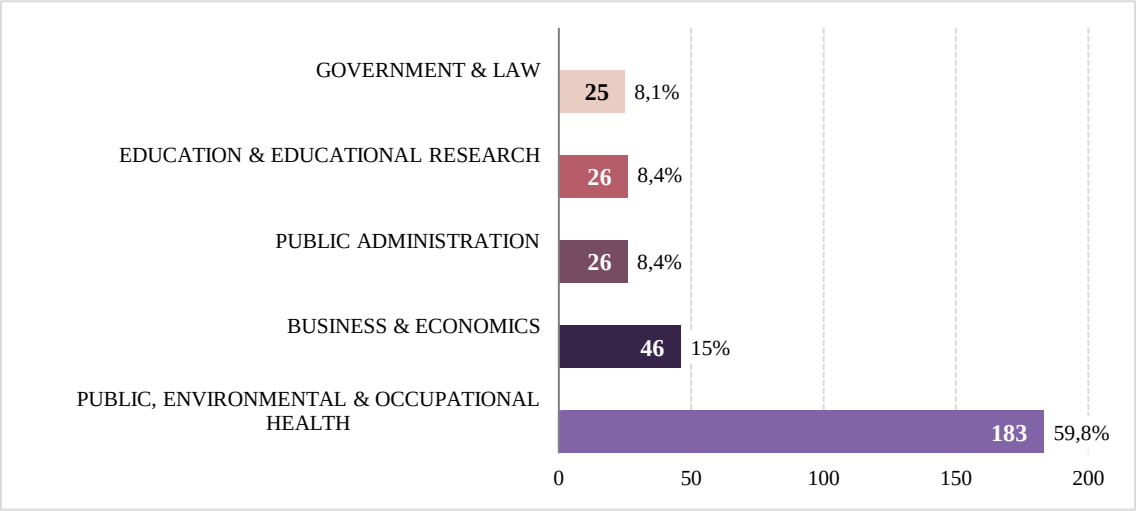
4.1 Áreas de pesquisa da produção sobre o Programa Bolsa Família[20]

A partir do *corpus* principal de análise foi feito um filtro para que, de todos os metadados bibliográficos indexados, se buscasse apenas o que dizia respeito às áreas de pesquisa das publicações. Dentro dos rótulos de campo utilizados pelas bases, foi possível unificar apenas os da Web of Science e da SciELO, pois a base Scopus não possui o rótulo de áreas de pesquisa, logo, foram ignorados 380 resultados da análise (total de itens da Scopus após a limpeza)[21]. Porém, no próprio site da Scopus é possível fazer uma análise dos resultados da pesquisa, que é a etapa anterior à extração, tratamento e unificação dos dados. Um gráfico exclusivo das áreas de pesquisa mais frequentes da base Scopus foi feito considerando os 531 documentos existentes antes da limpeza realizada, afim de somar à investigação deste trabalho.

[20] Esta seção pode conter viés de representatividade dos dados envolvendo as áreas analisadas, devido ao grande número de publicações feitas nas áreas da saúde (medicina, enfermagem). Cabe a trabalhos futuros o empenho em sanar tal questão.

[21] Ou seja, do universo de 1095 publicações das três bases, foram utilizadas para o gráfico abaixo 713 publicações. Além disso, das 713, foi feito um recorte das 5 áreas de pesquisa mais frequentes, totalizando 306 itens. A porcentagem apresentada no Gráfico 1 é em comparação ao universo dos 306.

GRÁFICO 1 – Áreas de pesquisa mais frequentes do *corpus* de análise sobre o Bolsa Família por quantidade e porcentagem (WOS e SciELO)



Busca realizada em: 29 mai. 2023. Fonte: Elaboração própria.

Devido ao fato de o programa ser multisetorial, abrangendo diversas pastas de políticas públicas sociais, era de se esperar publicações de diferentes temáticas. Em disparada, tem-se publicações da saúde, incluindo os subtemas relacionados à saúde pública, ocupacional e ambiental (tradução própria). Muitas das publicações dinamicamente analisadas dessa área dizem respeito a discussões envolvendo populações rurais, quilombolas, ribeirinhas, que são as mais atingidas pelas mazelas no país.

Em segundo lugar, tem-se a área de negócios/ administração e economia (tradução própria) como campo com mais publicações envolvendo o Bolsa Família. Por se tratar de um programa de transferência de renda em sua essência, são feitos estudos com base nos impactos disso, com análises comparadas com outros países, de eficiência, demografia, macroeconomia, etc.

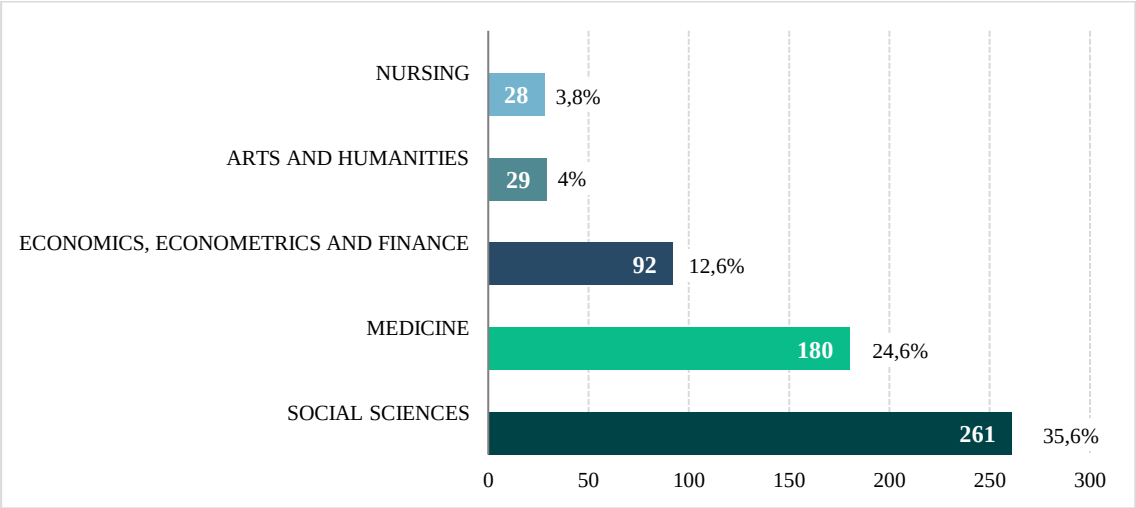
A terceira área com publicações mais frequentes é a de administração pública (tradução própria), com debates incluindo ciência política e políticas públicas sociais, como pobreza, trabalho infantil, performance da administração do programa, educação, etc., e suas relações com o Bolsa Família. Em virtude de o Programa ser exigente de uma complexa coordenação entre as três esferas de poder, serviços básicos, e por abranger um grande número de famílias e

serviços, as atenções para análises envolvendo as partes técnicas de seu funcionamento são consideráveis.

Em quarto lugar estão as publicações sobre educação e pesquisa educacional (tradução própria) com pautas como a democratização da educação, frequência escolar, implementação da política de educação, desigualdades educacionais, etc. A educação é uma temática forte no leque de opções envolvendo o PBF devido à uma de suas condicionalidades. Para que o benefício financeiro seja recebido, é necessário um mínimo de 85% na frequência escolar para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e 75% para adolescentes de 16 e 17 anos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023). Com isso, a avaliação dos impactos da educação se torna extremamente relevante.

Por fim, tem-se a área de governo e direito (tradução própria), que acaba se aproximando dos temas abordados na área de administração pública. As publicações dessa envolvem desenvolvimento, burocracia, constitucionalização de diversas pautas, direitos sociais, coordenação federal, eleições, etc.

GRÁFICO 2 – Áreas de pesquisa mais frequentes do *corpus* de análise sobre o Bolsa Família por quantidade e porcentagem (Scopus)



Busca realizada em: 29 mai. 2023. Fonte: Elaboração própria.

A área de pesquisa mais frequente nas publicações da base Scopus é a de ciências sociais (tradução própria), com quase um terço do material encontrado. Essa diferença é explicada por questões procedimentais da plataforma Elsevier, que abriga mais publicações dessa temática.

Em segundo lugar, tem-se a área da medicina (tradução própria). Esse fato acaba reforçando um achado semelhante da análise das duas primeiras bases de dados, onde os impactos do Bolsa Família na saúde são bastante relevantes, devido a suas condicionalidades.

A terceira área com publicações mais frequentes é a de economia, econometria e finanças (tradução própria), com debates incluindo questões mais voltadas à transferência de renda e impactos em índices que avaliam pobreza.

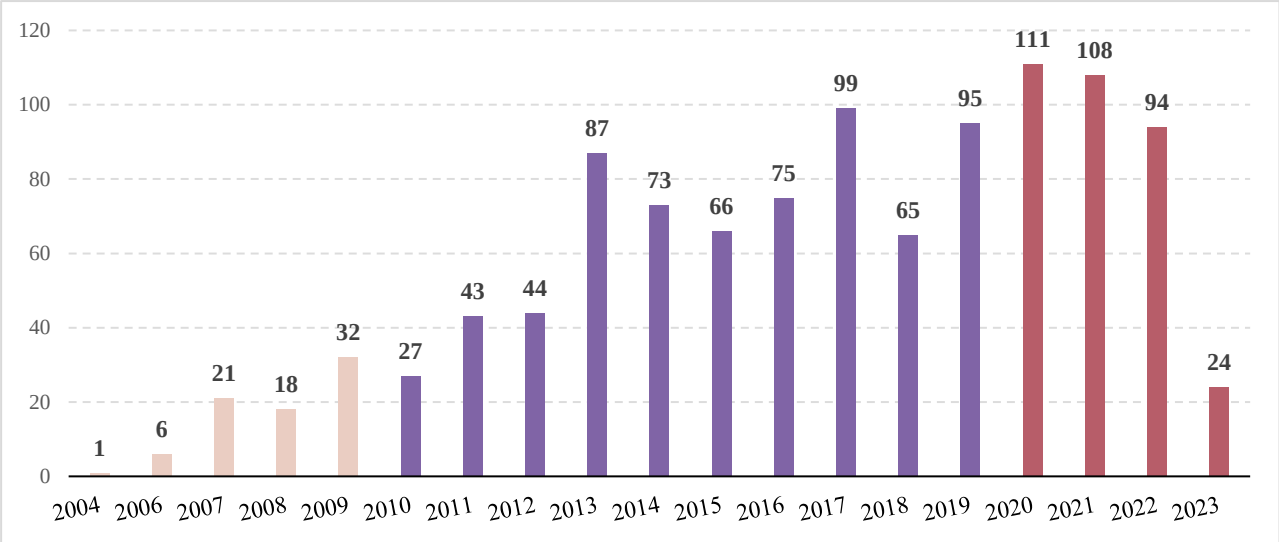
Em quarto lugar está a temática de artes e humanidades (tradução própria), que abarcam sociologia, antropologia e filosofia, áreas pertinentes quando se diz respeito ao Bolsa Família e suas implicações nas relações do tecido social.

Por fim, enfermagem (tradução própria), que também retoma a questão da saúde, já apresentada. Aqui, a interpretação é de que é uma subdivisão das análises voltadas a saúde, com pautas focalizadas em procedimentos e atendimento de ponta, e menos sobre a parte sistêmica e de dados e índices da saúde.

4.2 Análise longitudinal da produção sobre o Programa Bolsa Família (2004- 2023)

Com o propósito de entender a evolução das publicações no recorte temporal em questão, o Gráfico 3 apresenta a quantidade de publicações anuais. No total de 1095 publicações, apenas 3 não possuíam o ano em que foram publicadas. É possível observar que ocorreram picos de publicações por ano: quando se completou 10 anos do Bolsa Família (2013, com 87 publicações), em 2017, quando a fila de espera do programa foi extinta, e novamente um crescimento em 2019 e 2020, que aponta para uma possível reflexão sobre mudanças ocorridas durante o governo Bolsonaro e a pandemia. O número alto de publicações também nos anos de 2021 e 2022 pode estar relacionado ao fator covid-19 e a condução do governo federal com relação ao programa e a situação de pobreza da população, podendo existir uma correlação entre os impactos da pandemia na população, e as ações de desmonte das políticas sociais. Ainda é possível atribuir a grande quantidade de publicações às grandes mudanças e alterações feitas no desenho do programa de transferência de renda, gerando diversas análises dos pontos remodelados.

GRÁFICO 3 – Número de publicações por ano no *corpus* de análise (2004-2023)



Base de dados: WOS, SciELO e Scopus. Busca realizada em: 29 mai. 2023. Fonte: Elaboração própria.

Até o encerramento desta pesquisa, haviam 24 publicações relacionadas com a *string* de pesquisa "bolsa família" no ano de 2023, nas três bases de dados. Por ser o ano que completa o vigésimo do programa, e, ainda com um novo governo federal retomando o Auxílio Brasil em seu formato "Bolsa Família", é de se esperar um número maior de publicações pelos próximos meses, por se tratarem de mudanças ainda recentes.

4.3 Temáticas debatidas dentro do campo do Programa Bolsa Família

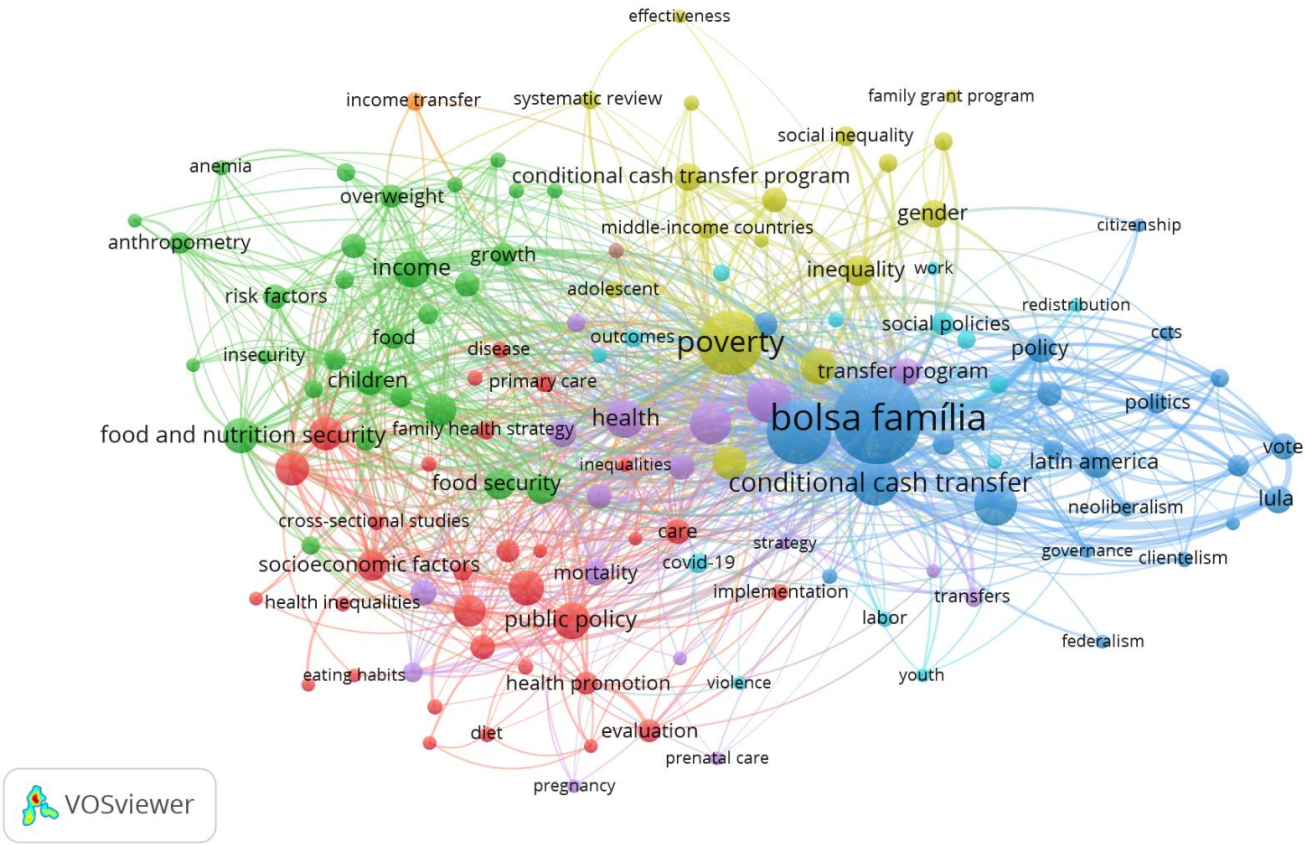
Aqui, a questão mobilizadora se baseia em compreender quais são as áreas em que se publica sobre o Programa Bolsa Família. Assim, o propósito com o mapa de coocorrência de palavras-chave (*co-word*) é exibir as principais áreas de publicações relacionadas ao BF com base em sua frequência, isto é, os grupos temáticos que são produzidos dentro do universo de publicações que abordam o Bolsa Família em seu conteúdo pela repetição. Os termos mais frequentes são detectados e conectados pelo número de ocorrências simultâneas. Para uma melhor visualização, foi importado um *thesaurus file* (arquivo de dicionário de palavras), buscando a clareza dos termos para propósitos visuais, com retirada de hífen entre palavras (ex.: de *social-policy* ou *infant-mortality* para *social policy* e *infant mortality*), unificação das palavras no singular (ex.: de *conditional cash transfers* para *conditional cash transfer*), ou

junção de termos que são escritos de variadas formas (ex.: *bolsa familia*, *bolsa-familia*, *bolsa família program* para *bolsa família*).

De acordo com a Figura 2 a pesquisa apresentou sete *clusters* diferentes, diferenciados pelas cores (da esquerda para a direita, de cima para baixo): verde (2), laranja, vermelho (1), lilás (5), amarelo oliva (4), azul claro (6) e azul escuro (3). Para fins de análise, o *cluster* laranja foi desconsiderado devido ao seu tamanho (menos de 10 termos). A identificação e organização dos termos por conjuntos está esquematizada nas tabelas 3 e 4.

É possível observar que o conjunto mais significativo é o azul escuro (3), por reunir 4 dos 10 termos com maior frequência, incluindo o principal, "bolsa família". Os rótulos dos termos estão maiores do que o resto do mapa e os círculos também estão em destaque, ou seja, são os pontos de maior importância na rede.

FIGURA 2 – Mapa de *clusters* dos termos conectados por meio da *string bolsa família**



**Unit of analysis*: *all keywords Counting method*: *full counting*. *Threshold*: 5. *Keywords that meet the threshold*: 134 *of* 1704. *Normalization method*: *association*. *Layout: Attraction* 2, R*epulsion* 0. *Weights: occurrences. Lines: Size variation* 0,81, M*in. strenght* 1.[22]

Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer, com base em dados compilados das plataformas Web of Science, SciELO e Scopus.

[22] Para maiores explicações das configurações, ver Leiden University (2022).

A Tabela 3 aborda a frequência das palavras-chave mais relevantes na coletânea buscada e a qual *cluster* cada termo pertence, como ilustrado na Figura 2. Os números de coocorrências foram extraídos do módulo de edição do mapa no VOSviewer, onde é possível analisar os termos, *clusters*, e dados disponibilizados pelo *software*, como o número da intensidade das ligações entre as palavras. Essa etapa é anterior a visualização mapa em sua forma final, como apresentado neste trabalho.

TABELA 3 – Lista dos 10 termos mais frequentes em títulos e resumos no *corpus* de pesquisa

	Termos	***Cluster***	**Número de coocorrências**
1	*bolsa família*	3 (azul escuro)	213
2	*poverty*	4 (amarelo oliva)	109
3	*brazil*	3 (azul escuro)	107
4	*conditional cash transfer*	3 (azul escuro)	58
5	*impact*	5 (lilás)	51
6	*social policy*	3 (azul escuro)	49
7	*cash transfer program*	5 (lilás)	43
8	*health*	5 (lilás)	38
9	*income*	2 (verde)	36
10	*public policy*	1 (vermelho)	34

Fonte: Elaboração própria, por meio de dados fornecidos pelo *software* VOSviewer.

Dos 10 termos mais frequentes, é possível avaliar que 40% deles é pertencente ao *cluster* azul escuro, o mais relevante do mapa gerado, seguido do *cluster* 5, com 1/3 dos termos, e *clusters* 1, 2 e 4, com um termo cada. Além disso, também é possível inferir que, além de debates comuns relacionados à termos da ciência política, como *conditional cash transfer*, *social policy*, *public policy*, questões voltadas à renda e à saúde são fortes quando se analisa as principais pautas ligadas ao Bolsa Família. O quinto termo mais frequente, *impact*, é algo em destaque, pois mostra que, ao longo dos vinte anos do PBF, os impactos são bastante pontuados na academia.

TABELA 4 – Lista dos 10 termos mais frequentes em títulos e resumos no *corpus* de pesquisa por *cluster*

	***Cluster* 1 (vermelho): saúde e política social**	**N***	***Cluster* 2 (verde): segurança alimentar e nutricional**	**N**	***Cluster* 3 (azul escuro): elementos estruturais do PBF**	**N**
1	*public policy*	34	*income*	36	*bolsa família*	213
2	*public policies*	31	*food and nutrition security*	31	*brazil*	107
3	*child*	30	*nutritional status*	27	*conditional cash transfer*	58
4	*government programs*	28	*food security*	25	*social policy*	49
5	*primary health care*	27	*children*	22	*latin america*	25
6	*socioeconomics factors*	25	*program*	22	*policy*	21
7	*social programs*	16	*consumption*	16	*lula*	20
8	*care*	15	*obesity*	16	*vote*	17
9	*health promotion*	14	*risk factors*	15	*social assistance*	16
10	*public health*	14	*overweight*	14	*state*	16
	***Cluster* 4 (amarelo oliva): combate à pobreza**	**N**	***Cluster* 5 (lilás): impactos na saúde**	**N**	***Cluster* 6 (azul claro): Estado de bem-estar social e covid-19**	**N**
1	*poverty*	109	*impact*	51	*social policies*	14
2	*education*	32	*cash transfer program*	43	*covid-19*	10
3	*cash transfer*	30	*health*	38	*outcomes*	9
4	*inequality*	23	*nutrition*	20	*family grant*	8
5	*conditional cash transfer program*	20	*transfer program*	20	*welfare*	8
6	*gender*	19	*food consumption*	17	*family allowance program*	7
7	*social protection*	16	*infant mortality*	17	*income inequality*	6
8	*social inequality*	10	*mortality*	15	*labor*	6
9	*child labor*	9	*child health*	11	*protection*	5
10	*empowerment*	8	*nutrition programs and policies*	10	*risk*	5

*N = Número de coocorrências.

Fonte: Elaboração própria, por meio de dados fornecidos pelo *software* VOSviewer.

O *cluster* vermelho, nomeado de "saúde e política social", situado na porção esquerda inferior do mapa, possui como tema a união do BF com a política de saúde. Ao analisar seus termos mais frequentes, é possível observar termos amplos, como *public policy*, *public policies*, *government programs* e *social programs*, mas com um enfoque em questões como atendimento primário à saúde e promoção da saúde, por meio da presença dos termos *child*, *primary health care*, *care* e *health promotion*.

O *cluster* verde, "segurança alimentar e nutricional", à esquerda superior, trata da interseccionalidade com a política de segurança alimentar, com um enfoque na qualidade da alimentação, tendo em vista a presença dos termos *consumption*, *food and nutrition security*, *nutritional status*, *food security*, *obesity* e *overweight*. É possível traçar um paralelo com a trajetória da saúde no Brasil, onde a diabetes e pressão alta são doenças conhecidamente constantes no atendimento primário à saúde trabalhado no SUS[23], e que estão relacionadas à obesidade, que vem sido pauta crescente de estudos e análises nos últimos anos, como apontado pela CNN Brasil (2023) na reportagem "Mais da metade do mundo terá obesidade ou sobrepeso até 2035, diz federação"[24].

"Elementos estruturais do PBF", *cluster* azul escuro (3), centralizado na parte direita do mapa, aborda questões macro do PBF, como o seu pioneirismo, a magnitude da sua extensão e referência na América Latina, o peso de ser o maior em quantidade de beneficiários, e de ser exemplo para o mundo todo, ao longo dos seus vinte anos. É possível afirmar isso por meio dos termos presentes, como *brazil*, *conditional cash transfer*, *latin america*, *lula*. Vale lembrar que este conjunto é o mais relevante para a pesquisa, com maior quantidade de termos frequentes.

O quarto *cluster*, amarelo oliva, chamado de "combate à pobreza", centralizado na área superior do mapa, possui como temática a abordagem da superação da pobreza (*poverty*) por meio do empoderamento (*empowerment*) e educação (*education*), perpassando ainda, questões de gênero (*gender*) e trabalho infantil (*child labor*). Com a condicionalidade de presença mínima nas escolas, é possível retirar as crianças do trabalho infantil, melhorando os índices de instrução educacional. Além disso, ainda é possível analisar o empoderamento (ou não) que o BF leva às mulheres, tendo em vista questões relacionadas ao cenário brasileiro de violência de gênero, e de ter em grande quantidade mulheres como chefes de família[25].

Assim como o *cluster* 2, "segurança alimentar e nutricional", o lilás, "impactos na saúde", situado no centro do mapa, também aborda a questão da segurança alimentar, devido aos termos *health, nutrition*, *food consumption* e *nutrition programs and policies*, mas possui um direcionamento diferente. Neste conjunto, o foco da alimentação é voltado

[23] Disponível em: https://aps.saude.gov.br/smp/smpoquee.
[24]Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mais-da-metade-do-mundo-tera-obesidade-ou-sobrepeso-ate-2035-diz-federacao/.
[25] Para um debate mais completo sobre o tema, ver Stuker (2021), disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/226025/001129219.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ao impacto do combate à fome, premissa primordial do BF, como o próprio nome do Ministério competente apresenta (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME, 2023), e a mortalidade infantil, que também está conectada à parâmetros de extrema pobreza. Isso pode ser observado pelos termos presentes: *impact*, *infant mortality*, *child health*.

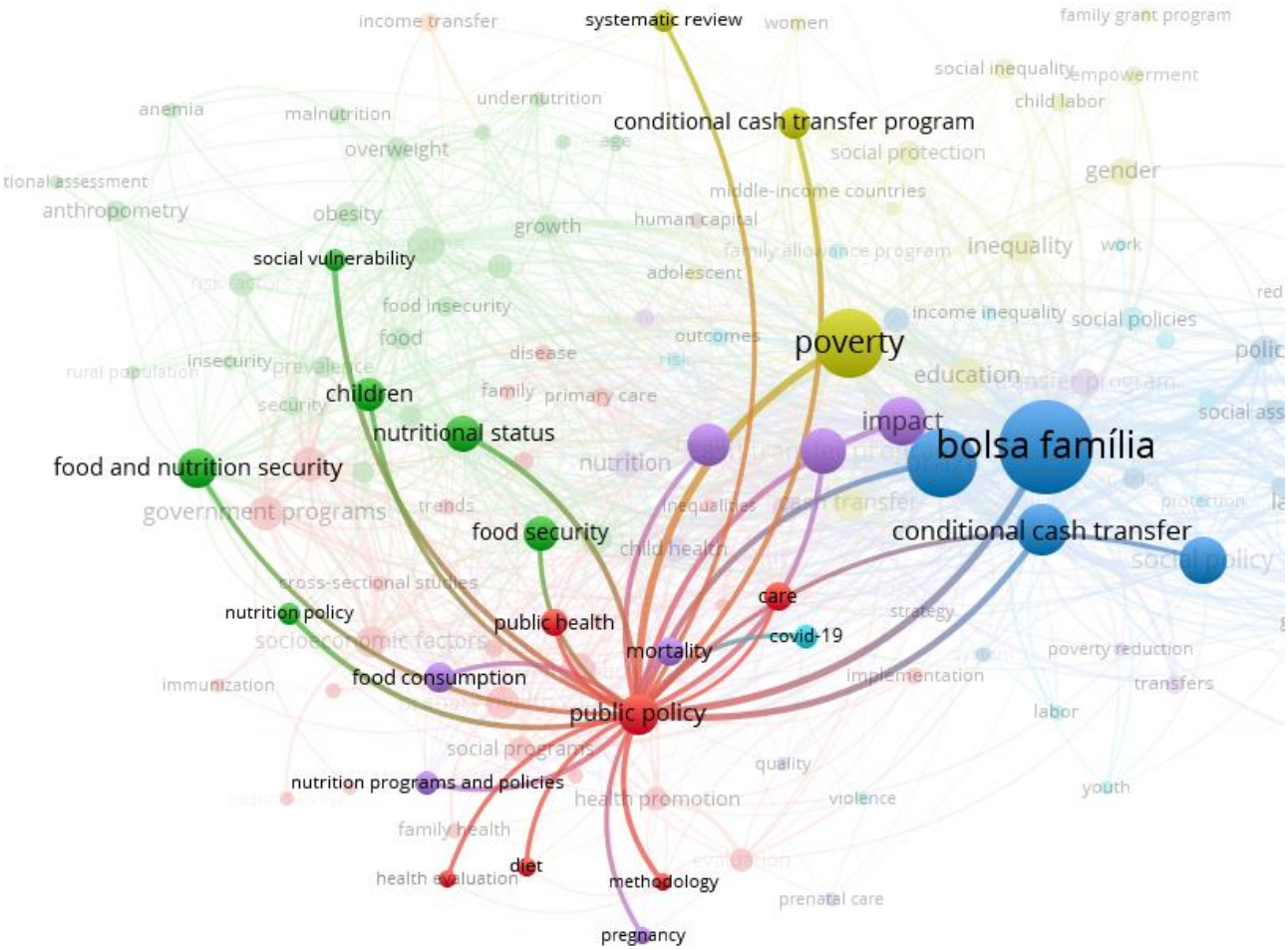
Por fim, *cluster* azul claro, "Estado de bem-estar social e covid-19", espalhado atrás dos conjuntos "elementos estruturais do PBF", "saúde e política social" e "combate à pobreza", une os resultados do debate mais atual que perpassou o Brasil: a covid-19 e todas as suas problemáticas envolvendo o contexto político. Os termos mais amplos, como *covid-19*, *outcomes*, *labor*, e *protection* permitem essa análise. Além disso, a problemática também inclui assuntos como Estado de bem-estar social (*welfare*), o aumento da desigualdade de renda (*income inequality*) e os riscos envolvendo o benefício (ou sua ausência) (*risk*), e o papel do estado nas condições que a pandemia intensificou no país.

É interessante observar que em 4 dos 6 *clusters* em análise apresentam termos relacionados à infância, como *child* (*cluster* 1), *children* (*cluster* 2), *child labor* (*cluster* 4), *child health* (*cluster* 5), *child mortality* (*cluster* 5), e *infant mortality* (*cluster* 5). Isso torna claro o compromisso do governo ao longo dos 20 anos de PBF, com a primeira infância, como apresentado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023) por meio do Benefício Primeira Infância.

A seguir, foram gerados mapas de recortes a partir do mapa principal (Figura 2), onde estão em evidência as relações dos principais termos dos *clusters* vermelho, verde, azul escuro, amarelo oliva e lilás, analisados com outros termos do mapa. O VOSviewer permite que o mapa seja explorado, podendo ressaltar termos em específico, possibilitando análises personalizadas.

Por questões metodológicas, a análise do termo *social policies*, do grupo 6 (Estado de bem-estar social e covid-19) foi desconsiderada devido à quantidade pequena de conexões que se estabeleceu entre outros termos (ocorreram ligações com apenas outros 4), e por ser o *cluster* com a concentração de termos menos frequentes, entre os analisados.

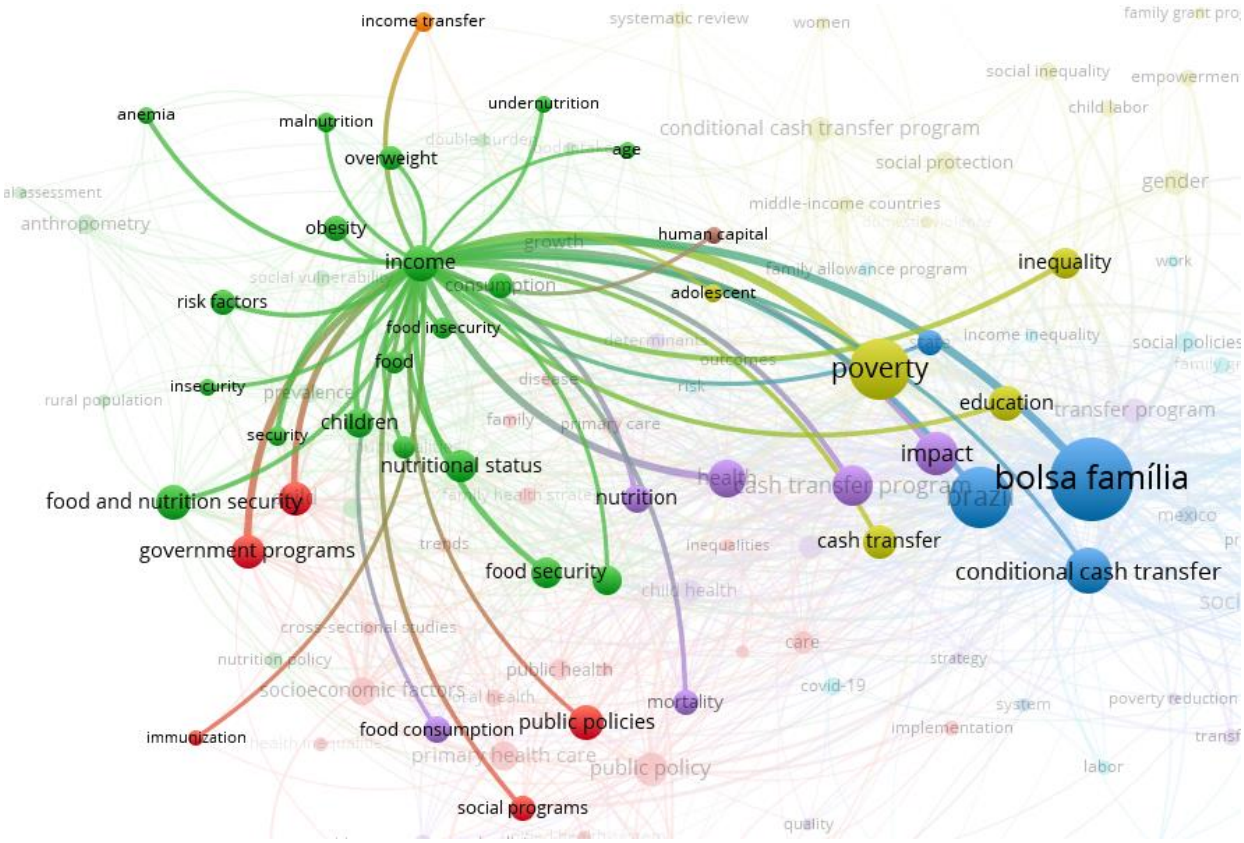
FIGURA 3 – Mapa de ligações do termo *public policy*



Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer.

Por se tratar de um termo amplo, era de se esperar que *public policy* estivesse ligado com diversos temas, como é possível ver pela Figura 3. São feitas conexões com outros 5 *clusters* (segurança alimentar e nutricional, combate à pobreza, elementos estruturais do PBF, impactos na saúde e Estado de bem-estar social e covid-19). As arestas mais grossas ligam o termo principal com *poverty*, *impact*, *bolsa família*, *conditional cash transfer*, *children* e *nutritional status*. Essa análise acaba representando um panorama fiel do debate sobre o Bolsa Família, visto que engloba seus pontos mais básicos.

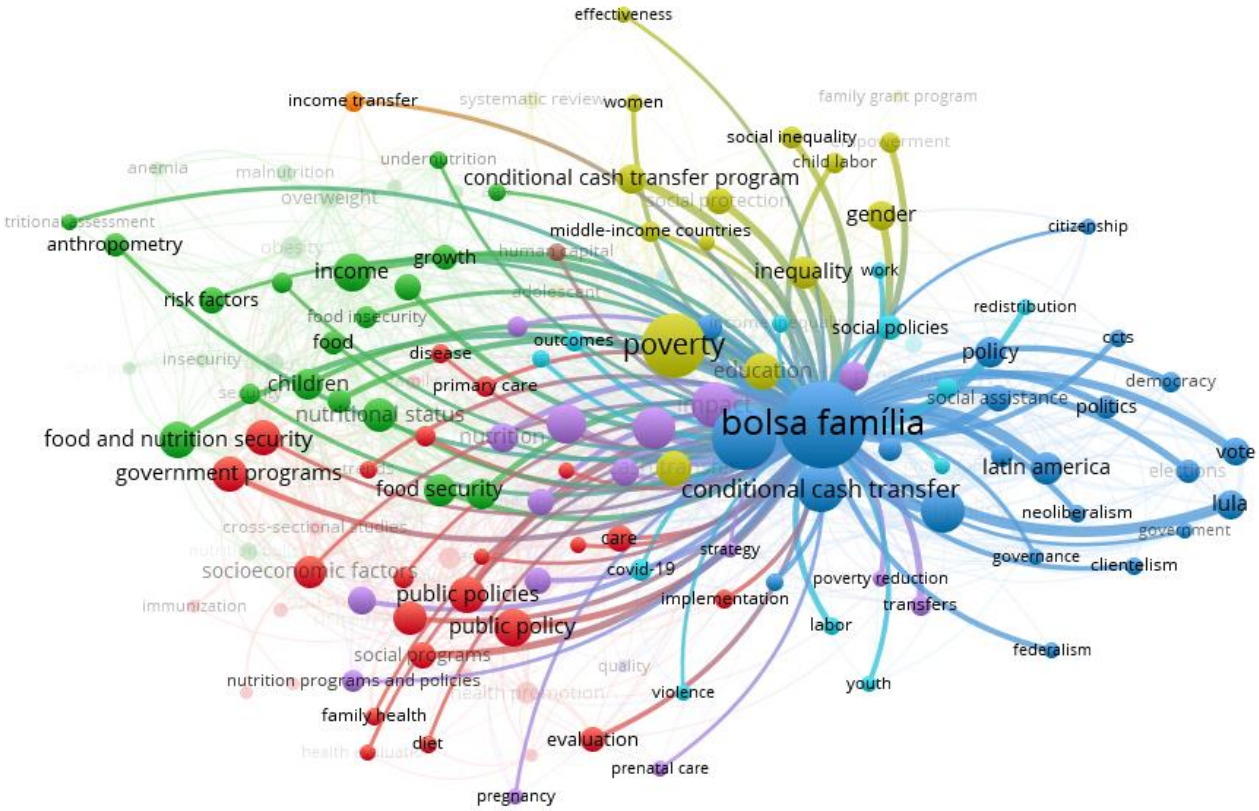
FIGURA 4 – Mapa de ligações do termo *income*



Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer.

O termo *income* se encontra muito conectado com outros termos do seu próprio *cluster*, onde as ligações mais fortes são vistas com *nutritional status*, *food security*, *children*, *food insecurity*, expondo que é um debate comum a relação da renda com questões alimentares, possibilitando a saída de pessoas da insegurança alimentar, assim como uma preocupação com as crianças. Para além do *cluster* sobre segurança alimentar e nutricional, *income* também está fortemente ligado a *poverty*, *bolsa família*, *brazil*, *impact*, *government programs* e *health*, trazendo o debate básico sobre o PBF com relação aos seus propósitos orientadores. Conforme já discutido anteriormente, por meio das condicionalidades, as famílias conseguem ter acesso a um acompanhamento de sua saúde, e com o pagamento do benefício, se alimentar de forma melhor.

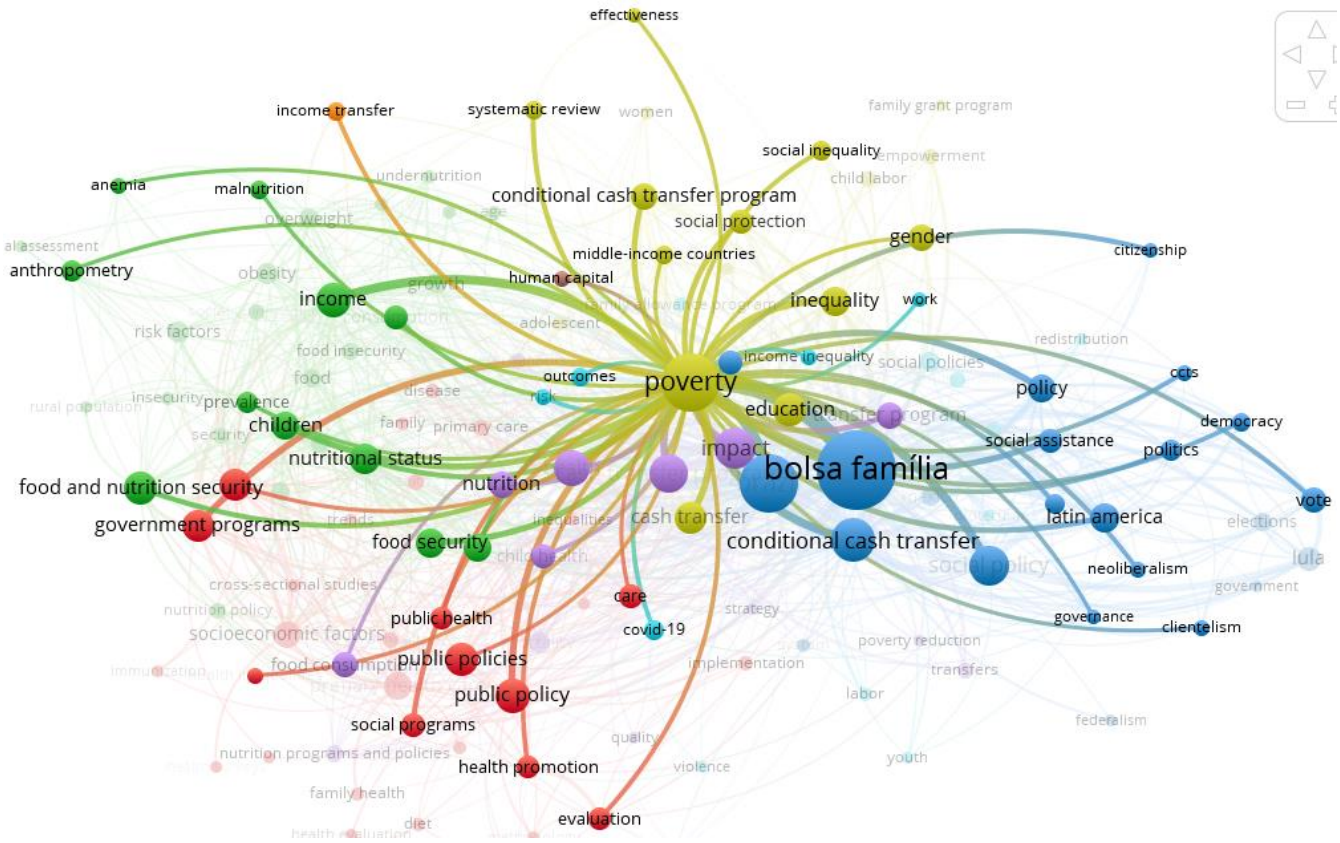
FIGURA 5 – Mapa de ligações do termo *bolsa família*



Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer.

A Figura 5 apresenta a maior quantidade de conexões entre as análises de recorte, tendo em vista que se trata do termo principal, conector de toda o trabalho. As arestas mais grossas observadas estão ligando *bolsa família* a *gender*, *inequality*, *policy*, *lula*, *latin america*, *condicional cash transfer*, *public policies*, *food and nutrition security*, *labor*, *income* e *poverty*. Novamente, mostra um recorte das pautas principais envolvendo as discussões sobre o Bolsa Família, que são a preponderância do gênero feminino enquanto chefe de família; as desigualdades que se busca mitigar com programas de transferência condicional de renda; a origem do programa, que ocorreu sob o governo Lula 1; a magnitude comparada com outros países em desenvolvimento na América Latina que também possuem programas semelhantes; e os impactos positivos causados na alimentação e segurança alimentar da população, que anda ao lado da redução da pobreza.

FIGURA 6 – Mapa de ligações do termo *poverty*



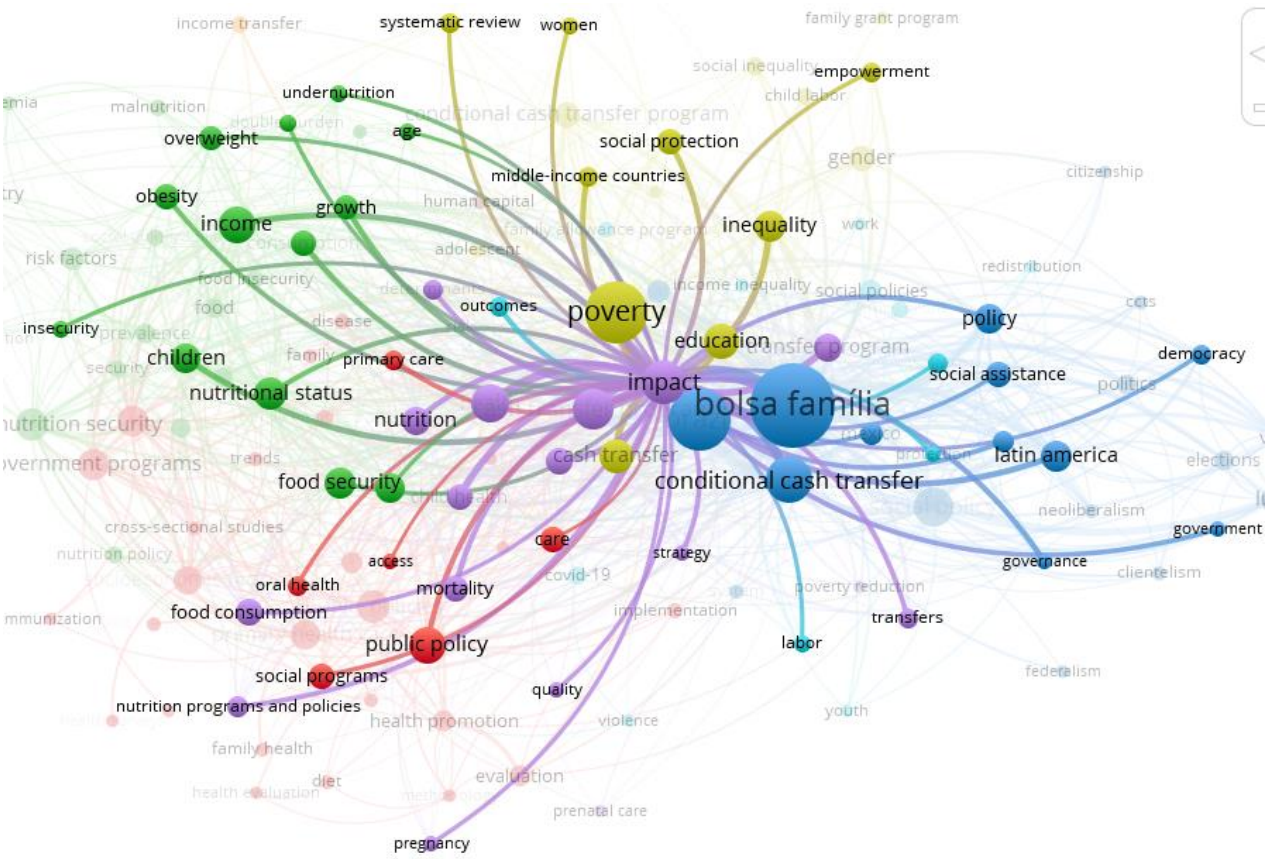
Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer.

Poverty se apresenta como uma subdivisão do mapa apresentado na Figura 5, onde existem praticamente as mesmas conexões, mas em menor quantidade, com menos termos, por ser o segundo termo mais frequente (Tabela 3). A diferença principal é a maior presença de conexões com termos do próprio grupo (amarelo oliva), como *systematic review*, *effectiveness*, *social inequality*, *gender*, *inequality*, *social protection*, *middle-income countries*, *education*. É possível inferir que existe uma correlação entre análises de pobreza com a efetividade do BF, com o intuito de reduzir a desigualdade social, de gênero, garantindo a proteção social por meio da educação, principalmente em países em desenvolvimento. Essa análise mais profunda da pobreza usaria como método a revisão sistemática da literatura.

Além disso, as arestas mais grossas neste mapa estão bastante presentes em termos do agrupamento vermelho, ligando termos como *public policy*, *social programs* e *government programs*. Isso induz a reflexão de um forte campo de análise da relação entre

a pobreza e programas sociais governamentais, provavelmente abordando a redução dos índices das mazelas sociais por meio de ações dos governos.

FIGURA 7 – Mapa de ligações do termo *impact*



Fonte: Elaboração própria, por meio do software VOSviewer.

Com a Figura 7, é possível observar que *impact*, enquanto o quinto termos mais frequente, está conectado a análises dos impactos do Bolsa Família em diversas esferas sociais. As arestas mais grossas indicam relações mais fortes entre impacto e mortalidade, política pública, nutrição, pobreza, proteção social, desigualdade, América Latina, crianças e renda (tradução própria). Ou seja, existe uma grande área nas publicações envolvendo o Bolsa Família que se debruçam exclusivamente nos impactos que o programa gerou e continua gerando na saúde, redução da pobreza, na primeira infância, questões nutricionais, etc.

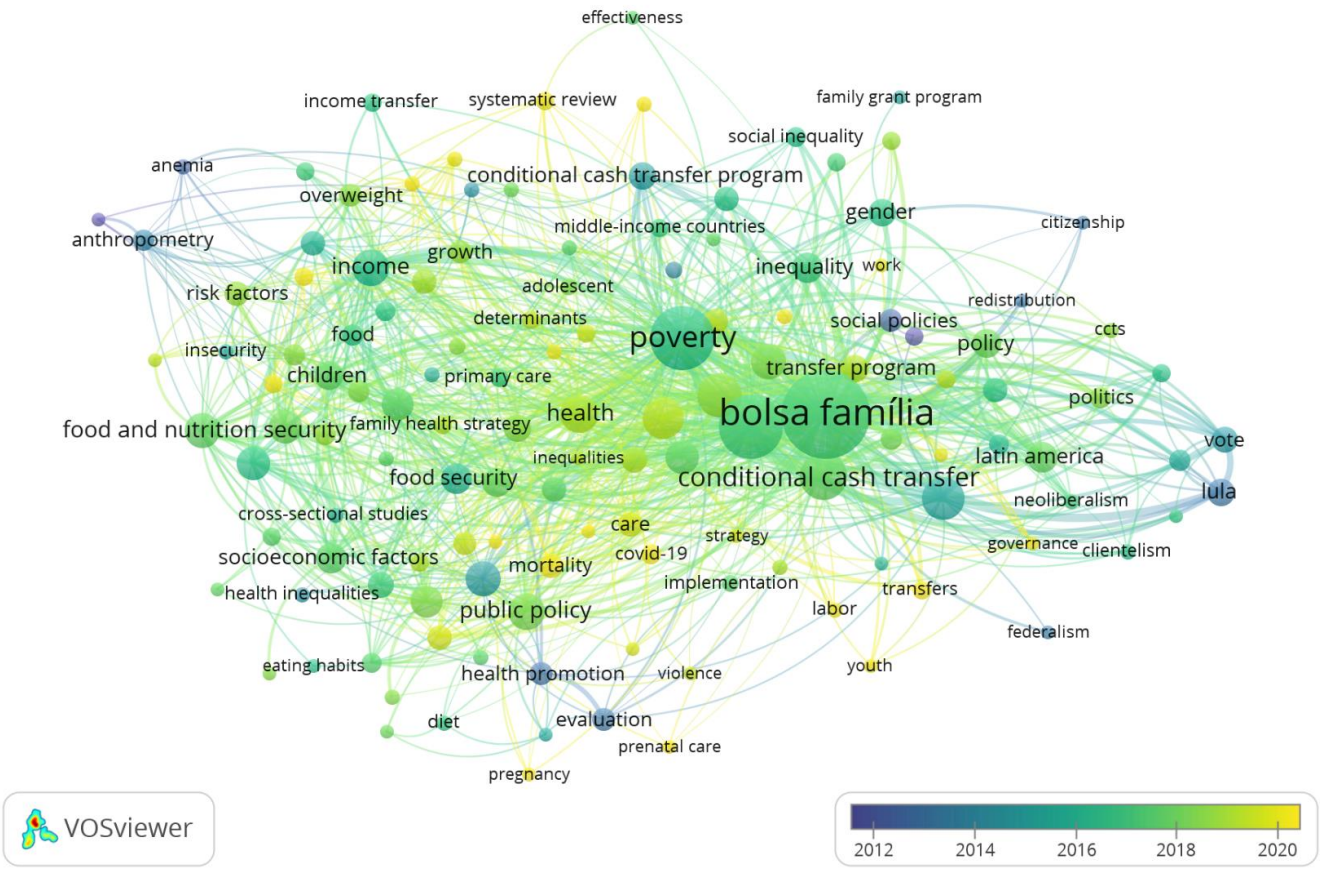
4.3.1 E como essa produção se distribui no tempo?

A Figura 8 apresenta o mesmo mapa da Figura 2, porém com o visual e cores voltados a uma análise dos termos organizados ao longo do tempo. Quanto mais próximo do amarelo, mais próximo a maio de 2023 e o termo estará. Quanto mais azul escuro o termo estiver, mais em direção à 2004 ele estará O meio termo entre as duas extremidades são os tons de verde-água. Esta régua se baseia no filtro utilizado na pesquisa feita nas bases indexadoras SciELO, Scopus e Web of Science em uma das primeiras etapas da presente pesquisa, onde foram selecionadas as publicações feitas a partir de 2004 (ano seguinte à criação do Programa Bolsa Família) e a data de realização da pesquisa, 29 de maio de 2023. É importante frisar que por mais que a escala apresentada no mapa, localizada na extremidade inferior direita, possua marcadores dos anos apenas de 2012 a 2020, o próprio VOSviewer pondera a maior concentração de textos ao longo dos anos, ou seja, a maioria da análise está concentrada entre esses 8 anos, podendo incluir obras anteriores a 2012 e posteriores a 2020 (vide Gráfico 2)[26].

É possível observar que o debate mais recente envolve os termos *systematic review*, *mortality*, *work*, *covid-19*, *violence*, *youth*, *transfers*, *governance*, *prenatal care*, *pregnancy*, *care*, *labor*, o que sugere, novamente, que se debateu a questão da pandemia e seus efeitos relacionados ao PBF, como a influência da governança na condução política e do programa; a mortalidade aumentada devido a doença da covid e como se relacionou o trabalho em meio a uma paralização mundial sanitária. Ao se aproximar dos vinte anos de existência, é esperado que as análises bibliográficas envolvendo o Bolsa Família se baseiem na revisão sistemática da literatura, que "procura ordenar, avaliar e sintetizar evidências e resultados de pesquisas", por meio de um "levantamento exaustivo e abrangente da literatura disponível sobre determinado tópico de estudo" (CODATO; LORENCETTI; PRATA, 2020, p. 3).

[26] Para maiores explicações, ver Leiden University (2022).

FIGURA 8 – Mapa de *clusters* dos termos conectados ao longo dos anos por meio da *string bolsa família**



**Unit of analysis*: *all keywords Counting method*: *full counting*. *Threshold*: 5. *Keywords that meet the threshold*: 134 *of* 1704. *Normalization method*: *association*. *Layout*: *Attraction* 2, *Repulsion* 0. *Weights*: *occurrences*. *Lines*: *Size variation* 0,81, *Min. strenght* 1. *Scores*: *avg. pub. year*. *Set overlay colors range*: *Min. score* 2012, *Max. score* 2020.[27]

Fonte: Elaboração própria, por meio do *software* VOSviewer, com base em dados compilados das plataformas Web of Science, SciELO e Scopus.

[27] Para maiores explicações das configurações, ver Leiden University (2022).

Muitos nós do grafo são nas tonalidades da cor verde, que abarca publicações entre meados de 2017 e 2019, aproximadamente. Isso aponta para uma intensa publicação acadêmica voltada às análises dos desmontes ocorridos nas políticas sociais no Brasil, como apresentado na seção "2.2 Os percalços do programa". Dentro desse espectro de cor, o termo *poverty* (pobreza[28]) é o segundo mais frequente de todo o mapa, como apresentado na Tabela 3, junto com outras questões que foram debatidas durante o período que se compreendeu entre 2016 e 2022, apresentadas pelos termos *food and nutrition security*, *children*, *risk factors*, *growth*, *overweight*, *health*, *inequalities*, *family health strategy*, *inequality*, *latin america*, *public policy*, etc. Essa análise retoma e corrobora com os recortes dos termos mais frequentes por *cluster*, na seção anterior.

[28] Tradução própria.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou compreender as temáticas envolvendo as publicações relacionadas ao Programa Bolsa Família, que no presente momento completa seus vinte anos e é referência mundial no quesito transferência condicionada de renda para a mitigação da pobreza. Foi um motivador a análise dos desenhos e trajetórias que o programa já viveu, localizando possíveis lacunas, críticas e acertos debatidos na academia.

Inicialmente, levantou-se um recordatório histórico das mudanças institucionais e legais que o PBF sofreu, desde sua criação em 2003. Enfatizou-se o passado recente, que compreendeu dos anos 2016 a 2022, sendo marcado pelo golpe sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff e o fim do governo de Jair Bolsonaro. Nele, ocorreram mudanças abruptas na condução das políticas sociais no Brasil, onde foi apresentado ponto a ponto das consequências do desmantelamento por default (TOMAZINI, 2023).

Em seguida, a parte metodológica de análise dos dados utilizados consistiu em uma abordagem cientométrica com procedimentos bibliométricos baseados em uma pesquisa feita nas bases indexadoras Scientific Eletronic Library Online Citation Index (SciELO), Scopus e Web of Science. Posteriormente, se explicou termos estruturais para a compreensão da análise cientométrica e da bibliometria, e como os dados trabalhados foram processados no *software* VOSviewer.

Por meio de um panorama mais amplo e geral das publicações acadêmicas que tratam do PBF, foi possível estabelecer um tema para cada agrupamento analisado por meio de mapas gerados no VOSviewer, quais sejam: saúde e política social (*cluster* vermelho), segurança alimentar e nutricional (*cluster* verde), elementos estruturais do PBF (*cluster* azul escuro), combate à pobreza (*cluster* amarelo oliva), impactos na saúde (*cluster* lilás), e o Estado de bem-estar social e covid-19 (*cluster* azul claro).

Corroborando com a análise aqui realizada:

> Diversos estudos de avaliação demonstram que o Bolsa Família gera impactos em diferentes dimensões da realidade social, incluindo redução dos indicadores de mortalidade infantil (Rasella et al., 2013), melhoria da frequência escolar (MDS, 2012) e mesmo do desempenho das crianças de baixa renda (Simões e Sabates, 2014), passando por

> melhoria da segurança alimentar e nutricional (Cotta e Machado, 2013; MDS, 2012) e aumento dos gastos relacionados ao bem-estar das famílias e das crianças, como alimentos, vestuário, educação e artigos de higiene (MDS, 2007, 2012) (JORNAL NEXO, 2020 (b)).

Por se tratar de uma análise cientométrica, cabe a trabalhos futuros talvez ampliar este primeiro esboço de forma mais qualitativa, tendo em vista a possibilidade de exploração que tal área do conhecimento propõe. Conclui-se que, em vinte anos de programa, e ainda considerando todo o contexto recente que o país vivenciou, há muito o que se analisar, e, principalmente, continuar acompanhando, mesmo com os ânimos mais tranquilos com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva.

6. REFERÊNCIAS

BARTHOLO, Letícia; PAIVA, Luis Henrique; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Capítulo 5: Quais são as principais políticas de transferência de renda não contributivas brasileiras e por que elas são importantes para a nossa sociedade? In: SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini M. (org.). **Descomplicando políticas sociais no Brasil: As políticas sociais por elas mesmas – por que importam para você e para a sociedade como um todo?** Editora UFMG, 2023.

BBC NEWS BRASIL. 8 dados que mostram impacto do Bolsa Família, que chega ao fim após 18 anos, 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59099166> Acesso em: 30 jun. 2023.

CLARIVATE. SciELO Citation Index Ajuda: Rótulos de campo do SciELOCitation Index. [*S. l.*]: 2020a. Disponível em: < https://images.webofknowledge.com/WOKRS519B3/help/pt_BR/SCIELO/hs_selo_fieldtags.html> Acesso em: 26 mai. 2023.

CLARIVATE. SciELO Citation Index. 2023. Disponível em: <https://clarivate.com/products/scientific-and-academic-research/research-discovery-and-workflow-solutions/scielo-citation-index/> Acesso em: 27 jun. 2023.

CLARIVATE. The New SciELO Citation Index. 2020b. Disponível em: <http://wokinfo.com/products_tools/multidisciplinary/scielo/> Acesso em: 27 jun. 2023.

CLARIVATE. WEB of Science. Coleção principal. Guia de referência. 2022. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Web%20of%20Science%20-%20WoS%20(guia).pdf> Acesso em: 27 de junho de 2023.

CLARIVATE. WEB of Science Todas as bases de dados Ajuda: Rótulos de campo da PrincipalColeção do Web of Science. [*S. l.*]. 2020c. Disponível em: <https://images.webofknowledge.com/WOKRS514B4/help/pt_BR/WOK/hs_wos_fieldtags.html> Acesso em: 26 mai. 2023.

CODATO, Adriano; LORENCETTI, Mariana; PRATA, Bruna. Elites políticas e representação: uma investigação da literatura contemporânea sobre políticos profissionais. **Bib**, São Paulo, v. 95, p. 1-23, nov. 2020.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; ARCELO, Matheus; COELHO, Marina Tereza da Silva. Proteção Social, desigualdades e pobreza: Como as políticas públicas podem promover ou enfraquecer a cidadania social. **Observatório das Desigualdades - Fundação João Pinheiro**, [s. l.], n. 11, março 2021. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Boletim-n%c2%ba11-v4.pdf> Acesso em: 25 abr. 2022.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; et al. Máquina do Tempo: O Brasil de volta ao Mapa da Fome. **Observatório das Desigualdades - Fundação João Pinheiro, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)**, [s. l.], n. 14, fevereiro 2022. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/Boletim-14-O-Brasil-de-volta-ao-Mapa-da-Fome.docx-1.pdf> Acesso em: 25 abr. 2022.

COSTA, Sérgio. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2019. p. 53-78.

EIRÓ, Flávio. A "boa implementação" do Programa Bolsa Família: a interação entre assistentes sociais e beneficiárias para além das regras burocráticas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2019. p. 617-636.

ELSEVIER. Scopus. Guia de referência rápida. 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Scopus_Guia%20de%20refer%C3%AAncia%20r%C3%A1pida_10.08.2016.pdf> Acesso em 27 jun. 2023.

GENTIL, Denise Lobato. Dominância financeira e o desmonte do sistema público de previdência social no Brasil. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio

(org.). **Brasil: estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. P. 419-444.

JORNAL NEXO. A história do Bolsa Família: Criado em 2003, na gestão Lula, programa segue ativo, mas fila de espera aumenta, 6 ago. 2020 (a). Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-hist%C3%B3ria-do-Bolsa-Fam%C3%ADlia> Acesso em: 29 jun. 2023.

JORNAL NEXO. A política de assistência social e o Programa Bolsa Família, em 9 pontos: Programa gera impactos em diferentes dimensões da realidade social, 29 jun. 2020 (b). Disponível em <https://pp.nexojornal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/A-pol%C3%ADtica-de-assist%C3%AAncia-social-e-o-Programa-Bolsa-Fam%C3%ADlia-em-9-pontos> Acesso em: 29 jun. 2023.

MARINS, Mani Tebet; et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. **Revista Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 36, n. 2, maio/agosto 2021. DOI 10.1590/s0102-6992-202136020013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/xJ7mwmL7hGx9dPDtthGYM3m/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 10 jun. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasília). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Assistência Social: Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 27. Ed., Brasília, 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasília). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Assistência Social: Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 28. Ed., Brasília, 2021.

SANGALLI, A. F.; KAUCHAKJE, S. Uma introdução à bibliometria e cientometria: o caso do presidencialismo latino-americano. **Ver Politica Hoje (UFPE)**, v. 29 n. 1, p. 87-160, 2020.

SANGALLI, Amanda Fantato; SILVA, Rodrigo da. **Redes Bibliométricas: Introdução ao VOSviewer**. Curitiba: Escola de Métodos, 2021. ISBN 978-65-00-30475-6. Disponível em: Acervo particular. Acesso em: 20 out. 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça:** A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138 p.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 219-251, ago. 2014.

SENADO NOTÍCIAS. Orçamento 2023: Bolsa Família tem reserva de R$70 bilhões para o próximo ano, 13 dez. 2022. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/noticias/videos/2022/12/orcamento-2023-bolsa-familia-tem-reserva-de-r-70-bilhoes-para-o-proximo-ano> Acesso em: 05 jul. 2023.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; BRUCE, Raphael. Uma avaliação final da focalização e da efetividade contra a pobreza do Programa Bolsa Família, em perspectiva comparada. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**: Texto para discussão, Brasília, n. 2813, nov. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11560/1/TD_2813_Web.pdf> Acesso em: 1 jun. 2023.

STUKER, Paola. **Sobrevivências: Transferência Condicionada de Renda e Processos de Emancipação Feminina da Violência Doméstica**. Orientadora: Letícia Maria Schabbach. 2021. Tese de Doutorado (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [S. l.], 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/226025/001129219.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 10 jun. 2023.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidade de uma política à deriva. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2023. P. 75-98.

VOSviewer manual: Manual for VOSviewer version 1 .6.18, Centre for Science and Technology Studies, LEIDEN UNIVERSITY, p. 1-54. 2022. Disponível em: <https://www.vosviewer.com/documentation/Manual_VOSviewer_1.6.18.pdf> Acesso em: 10 jun. 2023.