Perspectivas em Políticas Públicas

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E SUA POTENCIALIDADE NA REDUÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL E DA DESIGUALDADE SOCIAL, A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (PBF) AND ITS POTENTIAL TO REDUCE MULTIDIMENSIONAL POVERTY AND SOCIAL INEQUALITY FROM AN INTERSECTIONAL PERSPECTIVE

EL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) Y SU POTENCIAL PARA REDUCIR LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y LA DESIGUALDAD SOCIAL, DESDE UNA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

RESUMO: No ano de 2023, o Programa Bolsa Família (PBF) foi relançado por meio da Lei nº 14.601, sendo que uma das principais mudanças introduzidas foi a retomada das condicionalidades. A pesquisa tem como objetivo geral pesquisar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) e sua potencialidade na redução da pobreza multidimensional e da desigualdade social, a partir de uma perspectiva interseccional. Para tanto, possui os seguintes objetivos específicos: analisar os indicadores utilizados para mensurar o êxito do PBF, utilizando como categorias analíticas: a pobreza multidimensional e a vulnerabilidade; refletir sobre a construção do PBF a partir do incrementalismo. Para fins metodológicos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. Considerando que o PBF é uma política pública em andamento, foi utilizado como método de análise a avaliação de processo.
Palavras-chave: Programa Bolsa Família (PBF). Desigualdade Social. Pobreza Multidimensional. Interseccionalidade. Incrementalismo.

ABSTRACT: In 2023, the Bolsa Família Program (PBF) was relaunched through Law n° 14,601, with the reintroduction of conditionalities being one of the key changes. The general objective of this research is to analyze the impact of the PBF and its potential to reduce multidimensional poverty and social inequality from an intersectional perspective. To this end, the study pursues the following specific

[1] Urá Lobato Martins Doutora em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

objectives: to analyze the indicators used to measure the PBF's success, employing multidimensional poverty and vulnerability as analytical categories; and to reflect on the development of the PBF through the lens of incrementalism. Methodologically, the study employed bibliographic and documentary research using both qualitative and quantitative approaches. Given that the PBF is an ongoing public policy, process evaluation was used as the method of analysis.
Keywords: Bolsa Família Program (BPF). Social Inequality. Multidimensional Poverty. Intersectionality. Incrementalism.

RESUMEN: En 2023, el Programa Bolsa Família (PBF) fue relanzado mediante la Ley n° 14.601, siendo uno de los principales cambios introducidos la reintroducción de las condicionalidades. Esta investigación tiene como objetivo analizar el impacto del Programa Bolsa Família (PBF) y su potencial para reducir la pobreza multidimensional y la desigualdad social desde una perspectiva interseccional. Para ello, tiene los siguientes objetivos específicos: analizar los indicadores utilizados para medir el éxito del PBF, utilizando la pobreza multidimensional y la vulnerabilidad como categorías analíticas; y reflexionar sobre la construcción del PBF desde una perspectiva incremental. Para fines metodológicos, se utilizó investigación bibliográfica y documental, con un enfoque cualitativo y cuantitativo. Considerando que el PBF es una política pública en curso, se utilizó la evaluación de procesos como método analítico.
Palabras clave: Programa Bolsa Família (BPF). Desigualdad social. Pobreza multidimensional. Interseccionalidad. Incrementalismo.

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) representa a maior política de transferência de renda do Brasil, atuando de forma intersetorial e integrativa, para garantir mais cidadania e dignidade às famílias em situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2026a). No entanto, sua trajetória não é linear, sendo marcada por rupturas e retomadas. Inicialmente, o PBF foi instituído no ano de 2003 pela Medida Provisória nº 132, por ocasião do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. No ano seguinte, a referida norma foi convertida na Lei nº 10.836 de 2004. Na época, a transferência de renda já era feita com condicionalidades. Porém, em 2021, durante

o governo de Jair Bolsonaro, o benefício foi extinto pela Medida Provisória n. 1.061, sendo substituído pelo Auxílio Brasil, através da Lei n.º 14.284, de 2021.

Com a retomada do governo de Lula, em decorrência do êxito nas urnas em 2022, a nomenclatura do programa social voltou a ser Bolsa Família por meio da Medida Provisória n. 1,164 de 2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.601 de 2023, atualmente em vigor.

A questão é que em 2023, o PBF foi relançado através por meio da Lei nº 14.601, sendo que uma das principais mudanças introduzidas foi a retomada das condicionalidades. De acordo com a referida Lei, o PBF visa combater a fome, através da transferência de renda; contribuir para interromper o ciclo reprodutivo da pobreza que perpassa gerações; bem como promover o desenvolvimento e proteção social das famílias beneficiadas.

A pesquisa tem como objetivo geral pesquisar o impacto do Programa Bolsa Família (PBF) e sua potencialidade na redução da pobreza multidimensional e da desigualdade social, a partir de uma perspectiva interseccional. Para tanto, possui os seguintes objetivos específicos: analisar os indicadores utilizados para mensurar o êxito do PBF, utilizando como categorias analíticas: a pobreza multidimensional e a vulnerabilidade; refletir sobre a construção do PBF a partir do incrementalismo.

Para fins metodológicos, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. Tendo em vista que o PBF é uma política pública em andamento, foi utilizada como método de análise a avaliação de processo (Bochel; Duncan, 2007). Assim, foi analisado de que forma o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) utiliza a abordagem interseccional em suas dimensões, tendo sido analisados os seguintes documentos governamentais: Programa Bolsa Família (2026ª); dados contidos no Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (2026b) e o Painel de Monitoramento do Bolsa Família e Cadastro Único (2026).

2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: OS INDICADORES ASSOCIADOS À POBREZA MULTIDIMENSIONAL E À VULNERABILIDADE

A avaliação de uma política pública requer, segundo Secchi (2015, p. 63), a definição de critérios, indicadores e padrões. Os critérios representam os "mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos", sendo operacionalizados através de indicadores que servem para medir a política pública a partir de uma determinada perspectiva. Nesse sentido, Jannuzzi (2005, p. 139) menciona que a construção de um sistema de indicadores é iniciada com o estabelecimento da demanda (objetivo programático), sendo que "a partir da definição desse objetivo programático, busca-se, então, delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais vinculadas".

Amartya Sen (2010), idealizador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ensina em *Desenvolvimento como Liberdade* que o desenvolvimento necessita da expansão de liberdades que estão interligadas, mediante atuação conjunta de instituições, governos, partidos, sistema educacional, dentre outros. O autor defende que o desenvolvimento não está vinculado apenas com o crescimento econômico, sendo necessário que haja efetivo aumento das liberdades reais dos cidadãos. O autor investiga cinco tipos de liberdades de acordo com uma perspectiva instrumental, quais sejam: liberdades políticas; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; segurança protetora (Sen, 2010, p. 25). Logo, o desenvolvimento não pode seguir apenas um único prisma, devem ser examinadas todas as fontes que geram privação das liberdades, considerando que há uma notável relação empírica que vincula umas às outras liberdades diferentes. Em *A ideia de Justiça,* Sen (2011) sustenta que devem ser investigadas as

vantagens e desvantagens das pessoas, para analisar as suas reais oportunidades substantivas.

Ao contrário de abordagens unidimensionais e com base na teoria de Amartya Sen (2010), Alkire e Foster (2011) criaram um método para obter o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Trata-se de uma metodologia para mensurar a pobreza multidimensional para além das abordagens tradicionais, utilizando uma classe de medidas de pobreza com propriedades desejáveis a serem satisfeitas. Tal método de investigação utiliza dois tipos de corte: o primeiro considera a linha de pobreza ou ponto de corte tradicional específico para cada dimensão, enquanto que o segundo estabelece o grau de privação necessário para que uma pessoa seja considerada pobre. Os dados são agregados através da utilização das medidas de Foster-Greer-Thorbecke (FGT) adaptadas para a multidimensionalidade.

> O IPM Global se baseia em um conjunto de dimensões e indicadores padronizados internacionalmente, permitindo comparações entre países e regiões do mundo. Essas dimensões incluem: Educação: indicadores de anos de escolaridade e frequência escolar de crianças. Saúde: indicadores relacionados à nutrição e mortalidade infantil. Padrão de Vida: indicadores vinculados ao acesso à água potável, saneamento básico, eletricidade, condições habitacionais, combustível de cozinha e propriedade de bens básicos (Conconi e Alkire, 2025, p. 33).

No Brasil, o Painel de Monitoramento do Programa Bolsa Família - PBF, a partir dos dados do Cadastro Único, apresenta 6 (seis) categorias, com seus respectivos indicadores, quais sejam: 1) Bolsa Família (considera a pirâmide etária dos beneficiados), 2) Condicionalidade (acompanhamento no âmbito da educação e saúde), 3) Índice de Gestão Descentralizada (IGD), 4) Cadastro Único (dados das famílias, questão de renda e pobreza), 5) Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos no Cadastro Único (quantificação das famílias indígenas, quilombolas, cigana, ribeirinha, etc), 6) Perfil do Cadastro Único (delimitação das pessoas por sexo, faixa etária, raça/cor, renda, domicílio, escoamento sanitário, abastecimento de água, etc) (PBF, 2026).

Enquanto o Índice de Multidimensional (IPM) de Alkire e Foster (2011) considera as múltiplas privações que ocorrem de forma simultânea a partir das dimensões de educação, saúde e padrão de vida, no Brasil, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS, 2026b) criou o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD), com a finalidade medir a vulnerabilidade multidimensional das famílias inscritas. Tal índice considera múltiplos fatores, utilizando cerca de 40 (quarenta) indicadores extraídos dos dados do Cadastro Único, sintetizados em 6 (seis) dimensões de vulnerabilidades, quais sejam: 1) necessidades de cuidados; 2) desenvolvimento na primeira infância; 3) desenvolvimento de crianças e adolescentes; 4) trabalho e qualificação de adultos; 5) disponibilidade de recurso; 6) condições habitacionais. O valor do IVCAD varia entre 0 e 1: quanto maior a situação de vulnerabilidade social, mais próximo de 1 será seu resultado (MDS, 2026b).

O resultado do Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) pode ser visualizado no Observatório do Cadastro Único (MDS, 2026c). Os dados atualizados do Cadastro Único, até maio de 2026, apontam o total de 42.645.714 famílias e 96.728.594 pessoas cadastradas, sendo que destes valores há 19.346.823 famílias vinculadas ao PBF e 50.105.104 pessoas amparadas pelo PBF (MDS, 2026c).

O valor do IVCAD (até maio de 2026) corresponde a 0,282. Ao detalhar os valores por dimensão, há os seguintes dados: (0,354) necessidades de cuidados; (0,078) desenvolvimento na primeira infância; (0,049) desenvolvimento de crianças e adolescentes; (0,636) trabalho e qualificação de adultos; (0,406) disponibilidade de recurso; (0,171) condições habitacionais (MDS, 2026c).

A seguir, o PBF será analisado a partir da perspectiva interseccional.

3. O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) SEGUNDO A PERSPECTIVA INTERSECCIONAL

Não há como analisar a desigualdade social sem considerar a interseccionalidade, pois o tratamento desigual reverbera de acordo com os fatores de diferenciação. Sobre a perspectiva interseccional, Collins (1990) defende ser necessário dar ênfase a algumas categorias como relação, poder, desigualdade social, contexto social, complexidade e justiça social. Nesse sentido, Collins e Bilge (2020) enfatizam que a interseccionalidade é uma ferramenta analítica que investiga a diversidade presente nas relações sociais, a partir de marcadores como raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária. As autoras destacam a necessidade de compreender como tais categorias se relacionam de forma mútua, viabilizando uma leitura mais profunda da complexidade das relações sociais.

Para Crenshaw (2004; 2022), ao se falar em desigualdade de gênero, a questão social e racial precisa ser considerada, pois não são questões exclusivas. Com efeito, torna-se necessário avaliar o impacto do PBF na redução da pobreza multidimensional e da desigualdade social, a partir da perspectiva interseccional, o que exige considerar as múltiplas opressões que incidem no fenômeno, como a desigualdade de gênero, desigualdade social, raça/etnia e região.

A questão da desigualdade de gênero é analisada por Mariano e Carloto (2009, p. 907), as quais apontam que há uma incorporação no PBF de lógicas binárias de gênero. Em razão disso, as autoras criticam a identificação da família pela figura feminina materna e não pelo homem, visto que "a fixação de papéis sexuais, a exemplo do aprisionamento das mulheres às tarefas reprodutivas, contribui para o reforço da lógica binária de classificação e para a (re)produção da subordinação feminina".

Os dados sobre o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD) possuem marcadores de gênero e raça, permitindo uma análise interseccional. Do valor total de 96.728.594 pessoas cadastradas, 57,13% são mulheres. Com relação às famílias cadastradas, do total de 42.645.714, 77,03% possuem mulheres como chefes de família. Quanto à raça/cor, do total de 96.728.594 pessoas cadastradas, 68,70% são negras; do valor total de 42.645.714 famílias cadastradas, 69,18% possuem pessoas negras como responsável familiar (MDS, 2026c). A partir de uma análise interseccional, os dados evidenciam alta vulnerabilidade de gênero e raça na composição das pessoas e famílias cadastradas.

Ao analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do PBF, com base nas informações do Cadastro Único (CadÚnico), Camargo et al. (2014, p, 31) ponderam que "a maior parte se constitui como monoparental feminino (42,2%), seguido por casal com filhos (37,6%) (...) Parte dessa expressividade também se explica pelo incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras". Tais dados revelam o contexto brasileiro e como a desigualdade de gênero pode ser claramente visualizada na questão.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS (2026a), o PBF protege cerca de 18 de milhões de famílias, sendo que as mulheres representam 58,60% do público. "As mulheres são também a maioria entre os responsáveis familiares do PBF: 83,90%. As mulheres negras (pretas e pardas) representam aproximadamente 73% das responsáveis familiares desde a recriação do programa em 2023". Inclusive, o site do governo federal indica que a própria composição do beneficiário do PBF demonstra o perfil da pobreza multidimensional, razão pela qual o pagamento do benefício é preferencialmente feito à mulher, para fins de combater a feminização da pobreza (MDS, 2026a).

Segundo o MDS (2026a), atualmente, mais de 80% dos valores do PBF são pagos para mulheres responsáveis pela família, considerando que no contexto

brasileiro cerca de 51% dos lares são liderados por mulheres. Há, inclusive, previsão legal sobre o pagamento preferencial, nos termos da Lei n. 14.601/2023, que determina em seu art. 8, § 1, que os benefícios financeiros serão pagos mensalmente "I - ao responsável familiar, de acordo com os dados constantes da inscrição da família no CadÚnico; e II - preferencialmente, à mulher".

Uma questão importante que deve ser ressaltada é o fato de que o Programa Bolsa Família não prejudica a inserção no mercado de trabalho ou representa estímulo a uma maior fecundidade por parte das mulheres beneficiadas, segundo o estudo Oliveira e Soares, (2012). Nesse sentido, Alves e Cavenaghi (2014, p. 42) ensinam que "embora o PBF tenha um desenho que pode ser considerado pró-natalista, na prática, a população pobre coberta pelo programa continua reduzindo suas taxas de fecundidade". Um dos motivos para esta afirmação, segundo os autores, consiste na reversão do fluxo intergeracional de riquezas, gerado justamente pela redução das desigualdades de gênero e pelos ganhos obtidos através da inclusão social no país.

Há a previsão de proteção de mulheres grávidas através do Benefício Variável Gestante, pago em nove parcelas mensais de R$ 50,00, sendo que tal benefício não é interrompido, mesmo no caso de aborto. Em função disso, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuam mulheres grávidas possuem direito ao referido repasse, desde que ocorra o devido acompanhamento do pré-natal pela rede de saúde, com seu respectivo registro nos sistemas do SUS. Além disso, a gestação também pode ser um fator para que a família tenha prioridade para se tornar beneficiária do PBF, desde que a família esteja no Cadastro Único e siga as demais regras do programa, como, por exemplo, o limite de renda da família (MDS, 2026a).

Importante ressaltar que o Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024, menciona em seu art. 38 que as condicionalidades do PBF tem como finalidade incentivar o acesso das famílias às políticas públicas de assistência social, educação e

saúde, para fins de promover a proteção social e a ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações. A partir da conjugação dos dados obtidos para acessar tais programas, é possível verificar as vulnerabilidades sociais que possam afetam ou impedir o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos necessários para sua manutenção em tal programa. É possível perceber, assim, a utilização de mecanismos de intersetorialidade do PBF mediante o acompanhamento das condicionalidades, para fins detecção de vulnerabilidades, como negligência, abuso e violência doméstica (MDS, 2026a).

4. O PAPEL DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES E DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Considerando que o PBF é uma política pública em andamento, foi utilizado como método de análise a avaliação de processo (Bochel; Duncan, 2007). Para Carvalho (2003, p. 183), "a avaliação de processo visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e de eficiência". Assim, a pesquisa não pretende analisar o desenho da política pública, mas sim, em seus resultados e impactos, com ênfase nas seguintes categorias analíticas: desigualdade social e pobreza multidimensional.

A transferência que ocorre através do Programa Bolsa Família (PBF) depende de condições pré-estabelecidas, sendo que o ponto central é alcançar a família e não o indivíduo isolado. O critério de elegibilidade do PBF considera a renda unidimensional (per capita), assim, para que as famílias possam usufruir de tal benefício, devem comprovar o preenchimento dos requisitos. Inicialmente, a família deve ter inscrição no Cadastro Único (CadÚnico), sendo que a renda mensal por

pessoa da família não pode ultrapassar o valor de R$ 218,00 (duzentos e dezoito reais) (MDS, 2026a).

Souza et al. (2019, p. 14) destacam que o PBF não visa cobrir apenas famílias pobres, pois "ter renda abaixo da linha de elegibilidade é um critério para o ingresso, mas não para a permanência". De acordo com dados do governo federal sobre o PBF, o fato de uma pessoa passar a ter vínculo de trabalhado formal não ocasiona a perda automática do Bolsa Família. Isto porque, após a assinatura de sua Carteira de Trabalho, a família beneficiária ainda pode permanecer no programa através da Regra de Proteção, que garante o recebimento do benefício por até 12 meses, no valor de 50% do benefício, desde que a renda familiar per capita seja superior a R$ 218,00, mas não ultrapasse o valor de R$ 706,00 (MDS, 2026a).

Uma das maiores mudanças no PBF foi a retomada das condicionalidades que servem para impulsionar a efetividade de outros direitos vinculados à saúde, educação e assistência social, previstos no art. 10, incisos I a IV da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 12.064, de 17 de junho de 2024. Dessa forma, para que ocorra a manutenção da família como beneficiária no PBF, deve ser comprovada a realização de pré-natal; cumprimento do calendário nacional de vacinação; ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 (sete) anos de idade incompletos; e frequência escolar mínima de 60% (sessenta por cento), no caso de crianças de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos, e 75% (setenta e cinco por cento), para crianças e adolescentes de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

Constata-se, assim, uma conjugação de fatores para permanência do benefício a partir de uma perspectiva intersetorial abrangendo as seguintes áreas: Saúde, Educação e Assistência Social. Tal estratégia visa garantir o acesso das pessoas em vulnerabilidade social aos programas sociais básicos.

Corroborando, Grin (2024, p. 51) afirma que a intersetorialidade que ocorreu com o PBF nos municípios impulsionou uma gestão intersetorial nas áreas de saúde, educação e assistência social por meios das condicionalidades impostas para o recebimento do benefício. A questão é que na época de sua implantação, as capacidades estatais no âmbito da saúde eram superiores em relação aos órgãos de assistência social, sendo que "a indução federativa gerada pelo Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família (IGD-M) e posterior mente pelo Índice de Gestão Descentralizada SUAS (IGD-SUAS) foram necessárias para reduzir essas lacunas".

De acordo com o Relatório da Segurança Alimentar e Nutricional do Mundo (FAO et al., 2025), o Brasil saiu do mapa da fome. Tal constatação decorre da média dos anos de 2022 a 2024 e reflete um conjunto de políticas públicas adotadas no sentido de gerar repercussão na atenuação da pobreza.

Soares et al. (2006), ao estudarem os programas de transferência de renda para a redução da desigualdade de renda no Brasil, entre 1995 e 2004, bem como seu impacto sobre a pobreza, constataram que o PBF foi capaz de retirar famílias da pobreza, contribuindo para a diminuição da desigualdade no referido período. Sobre a questão, Marques (2005, p. 27) pontuou a importância do PBF nos municípios brasileiros, destacando que "quanto menos desenvolvido for o município – o que transparece na baixa transferência do ICMS - maior será a importância relativa do Programa Bolsa Família".

A pesquisa intitulada "Filhos do Bolsa Família", realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), analisou os dados do CadÚnico; folha de pagamento do PBF (dez/2014 e out/2025); RAIS para identificar inserção no mercado de trabalho formal; folhas mensais do Bolsa Família (2023– 2025). O estudo apontou a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, pois indica que durante o período de 2014 e 2025 ocorreu a saída de 60,68% dos beneficiários do CadÚnico com posterior ingresso no

mercado formal, bem como a existência de mecanismos que estimulam a autonomia como a Regra de Proteção (transição do PBF para o mercado de trabalho) (Neri; Neto, 2025).

Soares (2009); Osório, Soares e Souza (2011), ao analisarem as razões pelas quais o PBF ainda não erradicou a pobreza extrema no Brasil, pontuam que é necessário abandonar a visão estática da renda dos pobres, para analisar a sua dinâmica. É preciso entender a volatilidade da renda dos beneficiários do PBF, considerando que muitos atuam no âmbito do trabalho informal, sem estabilidade.

Lindblom (1959) destaca que as democracias fazem ajustes incrementais nas suas políticas. O autor indica que a avaliação e a análise empírica ocorrem de forma simultânea, havendo uma interligação entre esses elementos. Lindblom (1959) apresenta o método das sucessivas comparações limitadas ou ramescência, em detrimento ao método racional-compreensivo ou da raiz que demandaria capacidades intelectuais e informações que as pessoas nem sempre possuem, sendo impraticável para problemas públicos complexos. Dessa forma, enquanto no método racional-compreensivo (raiz) os valores e objetivos são pré-definidos, no método das sucessivas comparações (ramescência) as metas e a análise empírica estão interligadas. O método raiz isola os fins para depois buscar os meios para atingi-lo. Em contrapartida, no método da ramescência, essa análise é inadequada, já que meios e fins não são coisas distintas. A boa política, segundo a ótica do método raiz, busca obter os meios mais apropriados para conseguir o fim almejado, ao passo que o conceito de boa política para o método da ramescência resultaria da concordância de analistas sobre uma determinada decisão política (Lindblom, 1959).

Sobre a questão de meios e fins em torno da política pública, Capella (2018) ensina que um problema pode seguir a premissa de fins com perspectiva instrumental, contendo um objetivo já definido. Porém, há a possibilidade de que os problemas sejam definidos com base nos meios, como se a implementação gerasse

uma percepção maior sobre o caso, o que ocorre quando as soluções são criadas antes de problemas.

Ao apresentar críticas ao método racionalista, Lindblom (1979) defende o incrementalismo (*Muddling Through*) como método para formular políticas públicas, caracterizado por ajustes, comparações sucessivas, objetivos mutáveis, evitando mudanças abruptas na área das políticas públicas. Em outras palavras, ao longo da tomada de decisão, há uma contínua redefinição dos objetivos e soluções, ocorrendo uma espécie de adaptação em relação às soluções pretéritas. Nem sempre será selecionada a melhor solução, mas sim aquela que é fruto de um consenso a partir das disputas políticas subjacentes (Lindblom, 1959; 1979).

Oliveria e Costa (2025, p. 232) ressaltam que "o Bolsa Família nasceu da articulação e fusão de programas sociais preexistentes, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação". Os autores destacam que a criação do PBF em 2003 representou a consolidação de uma estratégia de aprimoramento operacional, sem promover rupturas com as políticas que o antecederam. Diante disso, Oliveria e Costa (2025, p. 232) defendem que "a experiência do Bolsa Família, assim, exemplifica a racionalidade incrementalista, ao aliar estabilidade institucional, capacidade adaptativa e viabilidade política na construção de uma das mais relevantes políticas sociais do Brasil".

Nessa linha, Neves (2022, p. 97) entende que o PBF evidencia como a teoria do incrementalismo explica o sucesso de políticas públicas em contexto de polarização, pois "o incrementalismo explica não apenas por que, inicialmente, Bolsonaro evitou promover mudanças abruptas no programa, mas também a mudança de rumo decorrente da reação social e política, intensificada pelos eventos da COVID-19". A seguir, o autor contextualiza a questão da pandemia e o redirecionamento da política pública em questão:

> No entanto, a COVID-19 mudou a direção das mudanças incrementais. Pressionado pela opinião pública e acuado pelo Congresso, Bolsonaro

> aprovou um pagamento mensal temporário de R$ 600,00, destinado não apenas aos já integrantes do Bolsa Família, mas também a todos os outros que perderam renda devido à crise e faziam parte da economia informal. A TCR emergencial teve impacto imediato nos índices de aprovação de Bolsonaro, de modo que, agora, qualquer redução nos benefícios do Bolsa Família tornou-se impossível. O nome pode mudar, mas a política é permanente. O que isso demonstra é que a teoria do incrementalismo não garante a direção que a política tomará, mas assegura que as mudanças não serão abruptas (...) (Neves, 2022, p. 96).

Para Neves (2022), o sucesso e impacto do PBF ocorreu a nível internacional, considerando que outros países implementaram programas de transferência condicionada de renda (TCR) semelhantes, o que revela que o uso do incrementalismo pode promover avanço no processo de formulação de políticas públicas.

A correlação entre o modelo analítico do incrementalismo de Lindblom (1959; 1979) e o PBF revela que o ajuste nessa política pública foi um fato resistente a disputas e discursos políticos em jogo. Isto porque o PBF foi reconfigurado em 2023, com a retomada do PBF no governo Lula, após a sua substituição pelo caso do Programa Auxílio Brasil, em 2021. Portanto, ao contrário de rupturas radicais, a mensuração obtida a partir dos indicadores deve servir como instrumento para avaliar o impacto na redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais dos beneficiários do PBF, para que, a partir disso, os ajustes necessários sejam realizados para viabilizar sua progressiva evolução.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condicionalidades do PBF buscam, a partir de uma visão intersetorial, incluir as pessoas e famílias cadastradas em outras políticas públicas de assistência social, educação e saúde, para promover a proteção social e a ruptura do ciclo de pobreza entre as gerações. Portanto, a transferência de renda é condicionada, permitindo o acesso a outros programas oferecidos pelo governo.

Um discurso que precisa ser descontruído é o de que o PBF prejudicaria a inserção no trabalho ou seria um estímulo natalista, pois os dados revelam justamente o oposto. Na realidade, a partir de sua repercussão intergeracional, a tendência é justamente no sentido de reduzir as desigualdades a longo prazo. Cabe ressaltar que o fato de uma pessoa passar a ter vínculo de trabalhado formal não ocasiona a perda automática do Bolsa Família. Existem regras de transição após a assinatura de sua Carteira de Trabalho, pois a família beneficiária ainda pode permanecer no programa através da Regra de Proteção, que garante o recebimento do benefício por até 12 meses, no valor de 50% do benefício, desde que a renda familiar per capita seja superior a R$ 218,00, mas não ultrapasse o valor de R$ 706,00. A análise dos dados precisa considerar a volatilidade da renda dos beneficiários do PBF, que atuam no meio informal, assim, não há como adotar critérios estáticos de renda.

Os dados sobre o Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único possuem marcadores de gênero e raça permitindo uma análise interseccional. A partir desses dados, percebe-se uma alta vulnerabilidade de gênero e raça na composição das pessoas e famílias cadastradas, resultado da desigualdade estrutural. Assim, o PBF é essencial por amparar mulheres negras que, além de sofrem vulnerabilidades, ainda são responsáveis pelo sustento de suas famílias. Nesse contexto, é de suma importância a previsão legal de que o pagamento do benefício PBF seja feito, preferencialmente, à mulher, já que elas são maioria no cadastro na condição de responsáveis pela família. Portanto, uma política pública precisa considerar tais peculiaridades para combater a pobreza multidimensional e a desigualdade social.

Dessa forma, os estudos apontaram que o PBF teve papel fundamental na redução da pobreza multidimensional e da desigualdade social, considerando que o

país voltou a sair do mapa da fome; as famílias em vulnerabilidade são beneficiadas pelo programa; e há quebra do ciclo da pobreza intergeracional a longo prazo.

Por fim, a progressiva evolução do PBF, por meio de ajustes graduais, está em consonância com o que Lindblom (1959; 1979) defende como papel do incrementalismo. Portanto, ao contrário de rupturas radicais, a análise dos dados e indicadores deve servir como instrumento para mensurar seu impacto na redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais dos beneficiários do PBF. A partir disso, os ajustes incrementais podem ser realizados para aprimorar o programa. Logo, não há soluções definitivas, considerando toda a complexidade do problema e as múltiplas formas de enfrentamento à desigualdade social e pobreza multidimensional.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. **Journal of Public Economics**, 95(7-8), 2011, 476–487.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as Taxas de Fecundidade no Brasil. In: **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo/ organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2014.

BOCHEL, Hugh; DUNCAN, Sue. **Making Policy in Theory and Practice**. Policy Press, 2007.

BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. **Institui o Programa Bolsa Família**. Brasília, 2023.

CAMARGO, Camila Fracaro; CURRALERO, Claudia Regina Baddini; LICIO, Elaine Cristina; MOSTAFA, Joana. Perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o cadastro único revela? In: **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo/ organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COLLINS, Patricia Hill. **Black Feminist Thought**: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment. New York: Routledge, Chapman and Hall, 1990.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

CONCONI, Adriana; ALKIRE, Sabina. Uma abordagem multidimensional da pobreza e suas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Estudos Índices Multidimensionais de Pobreza n. 39**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, 2025.

CRENSHAW, Kimberlé. A Intersecionalidade na Discriminação de Raça e Gênero. **Cruzamento**: raça e gênero. Brasília: Unifem, 2004.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista estudos feministas**, 10(1), 171-188, 2022.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2025. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2025** – Addressing high food price inflation for food security and nutrition. Rome. https://doi.org/10.4060/cd6008en

GRIN, Eduardo. Capacidades estatais: antecedentes críticos, conjunturas críticas e mecanismos explicativos. In: GOMIDE, Alexandre; MARENCO, André (organizadores). **Capacidades estatais**: avanços e tendências. Brasília: Enap, 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público 56**. Brasília, 2005.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**, Vol. 19, N. 2. Spring, 1959, pp. 79-88.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review,** 39 (6), Nov Dec, 1979, pp. 517-526.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Gênero e Combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 17(3): 312, setembro-dezembro/2009.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do bolsa família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n.1**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. O **Programa Bolsa Família**. Brasília, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia. Acesso em 20 de maio de 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. IN084 - **Índice de Vulnerabilidade das Famílias do Cadastro Único (IVCAD)**. Brasília, 2026b. Disponível em https://wiki-sagi.mds.gov.br/home/DS/Cad/I/IN084. Acesso em 20 de maio de 2026.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. **Observatório do Cadastro Único**. Brasília, 2026c. Disponível em https://paineis.mds.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html#introducao. Acesso em 20 de maio de 2026.

NEVES, Márcio Calvet. How Incrementalism Theory Explains the Successful Policy Making Process of the Bolsa Família. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, Brasil, v. 1, n. 1, 2022.

NERI, Marcelo; NETO, Valdemar Pinto. **Filhos do Bolsa Família**: Uma análise da última década do programa. Rio de Janeiro: FGV Social; MDS, 2025. Disponível em:https://projetos.fgv.br/sites/default/files/users/user6/apresentacao_mds_04.pdf?utm_source=portal-fgv&utm_medium=fgvnoticias&utm_id=fgvnoticias-2025-12-05. Acesso em 20 de maio de 2026.

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei Suarez Dillon. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília: Ipea, 2012 (Textos para Discussão, n. 1.738).

OLIVEIRA, Rômulo; COSTA, Moisés. INCREMENTALISMO E POLÍTICA SOCIAL: A RACIONALIDADE GRADUAL NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA. **Revista Serviço Social em Perspectiva**. 9. 230-247, 2025.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Sergei; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF**. Painel de Monitoramento do Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, 2026. Disponível em: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/painel.html. Acesso em 20 de maio de 2026.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo. Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo. Cengage Learning, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI; Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSORIO, Rafael Guerreiro. **Programas de transferências de renda no Brasil**: Impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1459.).

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

Data de submissão: julho de 2026

Data de aceite: setembro de 2026