

**A CONCEPÇÃO DE POBREZA SUBJACENTE AO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS GOVERNOS LULA:
RUMO À CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA?**

LUCAS ARCANJO CASSINI

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

Vitória, dezembro de 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL (MESTRADO)
Av. Fernando Ferrari, 514 – Campus Universitário Goiabeiras
29075-910 – Vitória - ES - Brasil – Telefone: (27) 3335-2587

LUCAS ARCANJO CASSINI

**A CONCEPÇÃO DE POBREZA SUBJACENTE AO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA NOS GOVERNOS LULA: RUMO À
CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA?**

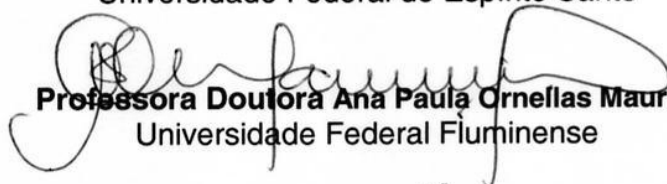
Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Aprovado em 14 de dezembro de 2010.

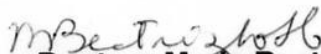
COMISSÃO EXAMINADORA



Professor Doutor Izildo Corrêa Leite
Universidade Federal do Espírito Santo



Professora Doutora Ana Paula Ornellas Mauriel
Universidade Federal Fluminense



Professora Doutora Maria Beatriz Lima Herkenhoff
Universidade Federal do Espírito Santo

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

C345c Cassini, Lucas Arcanjo, 1974-
A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula : rumo à construção da cidadania? / Lucas Arcanjo Cassini. – 2010.
124 f. : il.

Orientador: Izildo Corrêa Leite.
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Pobreza. 3. Cidadania.
I. Leite, Izildo Corrêa. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

À minha filha Lívia,
meu amor precioso

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Espírito Santo, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, pela acolhida, incentivo e respeito durante todo o mestrado.

Este trabalho não existiria sem o apoio e o incentivo de tantas pessoas. Assim, começo agradecendo aos mestres presentes nessa minha trajetória acadêmica. Ao meu orientador, Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite, por sua paciência e dedicação. Este, por certo, foi mais do que um professor orientador. Foi um mestre que me ensinou a superar os desafios nesse longo caminho percorrido e um amigo que me estendeu as mãos nos momentos mais difíceis. Agradeço à professora e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Dr^a Maria Beatriz Lima Herkenhoff, pela confiança depositada e pelas brilhantes contribuições no Exame de Qualificação. Também por suas valiosas contribuições no mesmo exame, à Prof^a Dr^a Elizabeth Orletti. Aos professores Dr^a Maria Lúcia Teixeira Garcia, Dr. Reinaldo Carcanholo e Dr. Paulo Nakatani, pelos direcionamentos na discussão do projeto de pesquisa.

Aos colegas do curso do Mestrado em Política Social, pela amizade construída — em especial, a Anailza Perini, com quem compartilhei as inquietações, as angústias e as alegrias, desde o processo seletivo até a conclusão do curso.

À minha esposa, Deni, pelo companheirismo e pela compreensão durante as longas e cansativas jornadas de estudo.

Aos meus pais, irmão e amigos, que sempre acreditaram em mim.

A Deus, pelo dom da vida e pelas graças recebidas.

“Não basta que o oprimido tenha consciência crítica da opressão, mas que se disponha a transformar essa realidade dando-lhe concretude.”
(Paulo Freire)¹

¹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA, DELIMITAÇÃO DO OBJETO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
1.1 Problematização teórica e delimitação do objeto.....	20
1.2 Contextualização teórica: pobreza, Bolsa Família e as ações práticas do ideário neoliberal.....	22
1.3 Procedimentos metodológicos.....	28
2 A POBREZA E SEUS SUJEITOS: UM DEBATE ACERCA DA POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	32
2.1 A historicidade da pobreza: um exemplo com base na sociedade europeia.....	32
2.2 A evolução da pobreza no contexto da sociedade brasileira.....	36
2.3 A pobreza como fenômeno multifacetado e seus sujeitos.....	43
2.4 A pobreza no Brasil.....	52
2.5 A pobreza no Brasil: o Estado e os direitos sociais.....	56
2.6 A pobreza no Brasil e as políticas sociais de enfrentamento da pobreza no governo Lula.....	60
3 O GOVERNO LULA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	64
3.1 O debate sobre a renda mínima.....	64
3.1.1 As experiências de programas de renda mínima.....	71
3.2 A criação do Bolsa Família.....	74
3.3 Programa Bolsa Família: combate à fome e à pobreza?	85
3.4 O Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda e suas implicações.....	90
4 POBREZA, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CIDADANIA.....	98
4.1 A esfera social da cidadania.....	99
4.2 Cidadania protagonista e cidadania passiva.....	102
4.3 As políticas de transferência de renda no Brasil: medidas compensatórias ou direito social?.....	108

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
6 REFERÊNCIAS.....	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Brasil: participação de segmentos da população na renda nacional, em porcentagem.....	54
Gráfico 2 — Brasil: participação de segmentos da população na renda nacional, em número de indivíduos.....	54
Gráfico 3: distribuição percentual do número de beneficiários do Bolsa Família entre as regiões geográficas brasileiras.....	79
Gráfico 4: distribuição percentual do número de beneficiários do Bolsa Família entre as regiões geográficas brasileiras.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família.....	81
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Distribuição de renda no Brasil, segundo as regiões — 2002 a 2006.....	55
Tabela 2 — Percentual de domicílios vivendo abaixo da linha de pobreza por região brasileira — 2002 a 2007.....	55
Tabela 3 — Valores vigentes do Bolsa Família em 2009.....	81
Tabela 4 — Famílias beneficiadas e valores transferidos pelo Programa Bolsa Família, por unidades da Federação – dezembro de 2009.....	82
Tabela 5 — Ocupação dos chefes das famílias integrantes do Programa Bolsa Família: População estimada — Brasil, 2006.....	94

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIEN - Basic Income European Network
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BTNs - Bônus do Tesouro Nacional
BVJ - Benefício Variável Jovem
CEBs - Comunidades Eclesiais de Base
CRAS - Centros de Referência de Assistência Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNSOL - Fundo de Solidariedade do Distrito Federal
IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU – Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF - Programa Bolsa Família
PENAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PGRFM - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PNADs - Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPB - Partido Progressista Brasileiro (hoje, PP - Partido Progressista)
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RGPS - Regime Geral da Previdência Social
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SUS - Sistema Único de Saúde

RESUMO

Este trabalho tem como objeto a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos dois governos Lula. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, tem como objetivo principal verificar se, a partir de tal concepção, esse programa, no fundamental, constitui-se em medidas compensatórias ou se traz oportunidades efetivas de acesso à cidadania. Buscou-se verificar a hipótese segundo a qual a mencionada concepção de pobreza constitui-se em estratégia de conformação dos pobres à situação em que se encontram, ainda que o Bolsa Família traga-lhes melhorias mínimas no que tange a suas condições de vida. Embora esse programa represente, na atualidade brasileira, o principal componente da proteção social, pôde-se chegar às seguintes conclusões: na implementação do Bolsa Família, desconsidera-se a “positividade concreta” dos pobres — estes são pensados apenas com base no que lhes falta; a pobreza não é tomada enquanto fenômeno multifacetado, utilizando-se unicamente o critério de rendimento monetário para definir quem se encontra nessa condição social; esse critério monetário é muito estreito, deixando-se, pois, de atender a inúmeras famílias pobres; o programa em questão não oportuniza a autonomia das famílias atendidas e não afeta de maneira essencial as relações sociais vigentes na sociedade brasileira — relações marcadas por extremas desigualdades —, não contribuindo, assim, para que entre os pobres construam-se condições para o exercício de uma cidadania protagonista.

Palavras-chave: pobreza, Programa Bolsa Família, cidadania.

ABSTRACT

This work examines the conception of poverty underlying the Brazil's Family Allowance Program [Programa Bolsa Família] during the two mandates of President Luis Inácio Lula da Silva. Supported on a bibliographical and documentary research, its main purpose is to verify whether that program, based on such a conception, is essentially made up of compensatory arrangements or whether it provides real opportunities of access to citizenship. It was intended to evaluate the hypothesis according to which that conception of poverty constitutes a strategy to lead the poor people to conform with their own situation, even though the Family Allowance Program provides some small improvements in their life conditions. Although that program is currently the main component of the Brazilian social protection system, this work's main conclusions are as follows: in the Family Allowance Program's accomplishment, the "concrete positiveness" of the poor people is not considered — only their lacks are taken into account; poverty is not conceived as a multifaceted phenomenon, for only monetary income criterion is used to define who is in such a social condition; as that criterion is too narrow, the program does not assist many poor families; for the program at issue does not promote the autonomy of the assisted families and does not affect, in an essential way, the social relationships prevailing in the Brazilian society — relations marked by extreme inequalities —, it does not help poor to build conditions for the exercise of a protagonist citizenship.

Key words: poverty, Family Allowance Program, citizenship.

INTRODUÇÃO

Desde os estudos no Seminário Diocesano de São Mateus (dos anos 1996 a 1999), através dos trabalhos pastorais nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), bem como durante o curso de Filosofia (1997 a 2000), o debate sobre a pobreza e os pobres apresentava-se — entre as principais discussões acerca da realidade social — como de grande interesse para nós.

Na pós-graduação *lato sensu* (2001 a 2002), estudando a produção do fracasso escolar na rede pública, pudemos perceber quanto a família (assim como as condições objetivas de reprodução social da classe trabalhadora) tem papel primordial para que seus filhos permaneçam na escola ou se evadam dela. Nesse contexto, acompanhamos alunos de uma escola pública localizada no bairro Nova Rosa da Penha II, no município de Cariacica (ES). Tratava-se de alunos oriundos de famílias consideradas pobres, levando em consideração a renda familiar ou a situação de carência em que se encontravam, levando-se em conta suas condições de alimentação, vestuário, e moradia, por exemplo. Devido, entre outros fatores, ao desemprego, muitos pais desses alunos recorriam ao trabalho informal, como pequenos “bicos”, dentre eles a venda de balas e doces em semáforos. Era comum os pais levarem os filhos ao trabalho para complementar a renda familiar, o que fazia com que os estudos ficassem em segundo plano.

A partir do ingresso no Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), principalmente com as reflexões propiciadas pela disciplina Pobreza, Identidade e Cultura, ministrada pelo Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite, a temática da pobreza, através de autores que abordam tal questão, instigou-nos a pesquisar o assunto. Com as leituras então feitas e as discussões em sala de aula, pudemos perceber a relevância do tema em questão.

Não obstante, não poderíamos também deixar de mencionar as preciosas intervenções da Prof^a Dr^a Maria Lúcia Teixeira Garcia, que tem ministrado a disciplina Metodologia de Pesquisa no já mencionado Programa de Pós-Graduação, e que se mostra incansável na busca, por parte de cada pós-

graduando, da clara definição de seu objeto e de seu problema de pesquisa, o que, por certo, impactou o percurso deste estudo.

Em se tratando da pobreza, há uma acentuada diversidade de abordagens no que se refere à sua conceituação, às causas geradoras do fenômeno e aos critérios definidores de quem está ou não naquela condição social. Neste último caso, as divergências, em geral, dão-se quanto ao estabelecimento de uma linha de pobreza e/ou linha de miséria, definida, quer em termos monetários, quer por meio da fixação de um conjunto de bens e serviços a serem consumidos.² Com efeito, dado o caráter multifacetado da pobreza,³ não se pode desconsiderar sua dimensão representacional, o que significa que é preciso levar-se em conta também o modo pelo qual ela é pensada pelos pobres e pelos não pobres. Além disso, é preciso perceber esse caráter multifacetado enquanto uma aproximação à positividade concreta⁴ dessa esfera da realidade social.

Através das reuniões de orientação com o Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite e dos textos por ele sugeridos, bem como das aulas de Metodologia de Pesquisa ministradas pela Prof^a Dr^a Maria Lúcia Teixeira Garcia, tivemos oportunidade de discutir nosso objeto de pesquisa e de receber críticas e sugestões que contribuíam para orientar nosso trabalho, além de pesquisar a produção acadêmica que expressa o estado da arte referente ao assunto. Descobrimos, então, uma dissertação apresentada ao Mestrado em Política Social da Universidade de Brasília (março de 2000), de autoria de Maisa Miralva da

² Vale lembrar que nem sempre a definição de quem está na condição de pobreza implica a consideração de uma linha de pobreza. Um caso exemplar de autor que se distancia da consideração de uma linha de pobreza é Georg Simmel, que assim conceitua os sujeitos dessa condição social: “Os pobres, enquanto categoria social, não são aqueles que sofrem carências ou privações específicas, mas aqueles que recebem assistência ou deveriam recebê-la, segundo as normas sociais.” (SIMMEL, Georg, 1998 apud LEITE, 2002, p. 30)

³ A pobreza, aqui entendida como fenômeno multifacetado e multideterminado — ou seja, como tendo diversos aspectos a partir dos quais pode ser considerado, além de múltiplas determinações —, diz respeito não somente à ausência ou de condições materiais, mas também à negação de condições para uma vida aceitável (SILVA, 2008). Além disso, e como veremos adiante, a pobreza e os pobres podem ser tomados, ainda, pelo que tais sujeitos são, fazem e pensam, e não apenas por suas carências. No caso da pobreza contemporânea, esta é consequência, dentre outros fatores, da má distribuição da riqueza e da grande desigualdade social provocada, principalmente, pelo sistema capitalista de produção. Esta concepção de pobreza — que será devidamente fundamentada, adiante — norteará, em larga medida, nosso trabalho.

⁴ O significado dessa expressão — já utilizada no resumo deste trabalho e ali explicada de maneira apenas parcial — é apresentado em detalhes, adiante.

Silva,⁵ que nos ajudou a pensar a pobreza não apenas enquanto falta, na medida em que analisa as condições de vida e as estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta em Jardim Curitiba, bairro localizado na região noroeste de Goiânia.

A partir de algumas leituras (entre outras: LEITE, 2008a; LEITE, 2008b; SARTI, 2007; SILVA, 2007; SILVA, 2008; TELLES, 1993; VALLADARES, 1991), foram se configurando em nossa mente indagações que complementavam ou questionavam a pesquisa citada acima. Citamos, dentre essas indagações: como a pobreza é/foi vista e tratada pelas classes dominantes? Como a pobreza é pensada e como seus sujeitos — os pobres — são representados? As políticas compensatórias podem (ou não) tornar-se políticas que constituem direitos? Elas contribuem para a construção da cidadania?

Outras discussões — como aquelas relativas às representações sociais da pobreza e dos pobres existentes entre estes e entre pessoas que não vivem na condição de pobreza; a categoria “pobreza” pensada e idealizada separadamente da totalidade social; a positividade concreta etc. — instigaram-nos a pesquisar a temática referida no início desta Introdução, temática essa que acreditamos ser de grande relevância humana, social e acadêmica.

A importância de uma pesquisa sobre esse assunto no Brasil deve ser considerada, entre outros fatores, pelas grandes dimensões da pobreza e das desigualdades sociais em nosso país, as quais resultam, hoje, entre outras coisas, de políticas de ajuste macroeconômico implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com continuidade (ou, ao menos, sem rupturas minimamente significativas) no governo Lula. Assim sendo, preocupava-nos o fato de que, ao contrário de uma perspectiva de mobilidade ascendente, com uma melhor distribuição de renda e de riqueza, parecia haver um retrocesso na universalização das políticas sociais, em favor de políticas compensatórias e assistencialistas.

⁵ SILVA, Maisa Miralva da. **Condições de vida e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta**. 2000. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília - DF.

O projeto de pesquisa que fundamenta o presente trabalho articula-se com a Linha de Pesquisa 2 — Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais — do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo e tem como objetivo geral *identificar e compreender a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família, implementado pelo governo Lula*, a fim de buscar informações acerca da efetividade desse programa social de transferência de renda, criado no intuito de enfrentar a pobreza no Brasil. Seus objetivos específicos são: a) verificar, no Bolsa Família, enquanto principal programa de transferência de renda dos governos Lula, quais são os indicadores de pobreza e de extrema pobreza utilizados; b) verificar, nesse programa, se há critérios que definem quando os beneficiários deixam de ser pobres e, em caso afirmativo, analisar tais critérios; c) estudar os possíveis impactos do Bolsa Família sobre a construção (ou não) da cidadania entre os pobres.

Esperamos que os resultados de nosso trabalho possam representar uma contribuição à abordagem do universo temático da pobreza e de seus sujeitos — os pobres —, uma vez que, ao contrário de visualizarmos uma tendência à universalização de políticas sociais que garantam o direito à cidadania, as ações do governo, segundo nossa ótica, pareciam, já desde o início de nosso trabalho, recair no assistencialismo e em velhas políticas conservadoras. Desse modo, a pesquisa expressa uma aproximação à vida dos pobres, procurando vê-los enquanto protagonistas da sua história e no exercício da construção de sua cidadania.

A pesquisa abordou, no que tange ao Bolsa Família, o primeiro e quase todo o segundo mandato do governo Lula.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, denominado “Contextualização teórica, delimitação do objeto e procedimentos metodológicos”, apresentamos a problematização teórica, o objeto, o problema de pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados. Sendo assim, começamos esse capítulo introduzindo os temas da pobreza e das políticas de transferência de renda — no caso específico, o Programa Bolsa Família.

A seguir, no segundo capítulo, sob o título “A pobreza e seus sujeitos: um debate acerca da pobreza na sociedade brasileira”, discutimos a historicidade dessa condição social, ilustrando-a com base no caso europeu e no da sociedade brasileira. Passível de diferentes abordagens, a pobreza, aqui entendida como fenômeno multifacetado, diz respeito a uma situação em que uma pessoa ou família não tem condições de manter-se segundo os parâmetros básicos de sobrevivência vigentes em determinada realidade social.

No terceiro capítulo, intitulado “O governo Lula e os programas de transferência de renda”, tratamos do Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda adotado pelo governo Lula e que, oficialmente visa à erradicação da pobreza e da fome no Brasil. Abordamos o surgimento do programa, o modo como nele são representadas as famílias atendidas (e os efeitos daí decorrentes, o que, por sua vez, diz respeito ao problema de se tal representação as leva predominantemente à subalternização ou ao protagonismo), seus avanços e limites.

Por fim, no capítulo 4, sob o título “Pobreza, transferência de renda e cidadania”, discutimos a relação entre a concepção de pobreza subjacente ao Bolsa Família e o pobre enquanto cidadão de direitos. Buscou-se verificar se esse programa, no fundamental, constitui-se em medidas compensatórias ou contribui para a construção de oportunidades efetivas de acesso à cidadania e à universalização dos direitos. Tratamos, ainda, nesse capítulo, das possíveis relações do Bolsa Família com a constituição quer de uma cidadania protagonista, quer de uma cidadania passiva.⁶

Vale destacar que nosso projeto inicial de pesquisa não trazia a intenção de debater o tema “cidadania”, abordado no último capítulo. No entanto, o desenvolvimento do processo de investigação demandou-nos fazer esse debate — cuja referência para leitura é Leite (2009) —, debate esse que não tem a pretensão de trazer respostas conclusivas no âmbito teórico, mas, ao contrário, busca suscitar um diálogo com o leitor a fim de contribuir para que se descubram novas formas de pensar o tema.

⁶ Os conceitos de cidadania protagonista e de cidadania passiva serão abordados adiante.

Nas Considerações Finais, por sua vez, são apresentados os aspectos considerados relevantes no percurso deste estudo, bem como algumas de suas principais conclusões, destacando as relações entre o programa Bolsa Família e a noção contemporânea de cidadania.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA, DELIMITAÇÃO DO OBJETO E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, fazemos uma problematização teórica do objeto e o delimitamos, explicitamos os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta e a interpretação dos dados e introduzimos a discussão sobre as relações entre concepções de pobreza e políticas de transferência de renda — no caso específico, o Programa Bolsa Família.

1.1 Problematização teórica e delimitação do objeto

No presente trabalho, discutimos a temática da pobreza, destacando a complexidade desta como fenômeno sócio-histórico, econômico e cultural. Sendo assim, a forma pela qual ela é pensada e, por conseguinte, a implementação de um conjunto de políticas sociais que lhe vêm de encontro, instigam-nos a pensar sobre a concepção de pobreza adotada pelo governo federal e as ações de enfrentamento da própria pobreza e da fome.

É preciso ver a condição social em questão como fenômeno multifacetado, enquanto que sua concepção por parte dos governantes, no caso particular do Brasil, considerando apenas o critério dos rendimentos monetários, tem um caráter ideológico, pois não leva em conta outras dimensões de tal condição social nem percebe seus atores — os pobres — enquanto sujeitos, considerando-os apenas como dados estatísticos ou merecedores de uma renda complementar. Além da consideração da pobreza como fenômeno multifacetado, é importante que se discutam as formas de seu enfrentamento e as condições de privação dos indivíduos que se encontram nessa situação social.

A pobreza — entendida a partir da consideração de seus múltiplos aspectos — é um termo que indica, antes de mais nada, privação relativamente ao que se considera o modo de vida predominante numa dada sociedade, o que quer dizer que deve ser apreciada histórica e geograficamente, como veremos adiante. Segundo Rocha (2006), adotar o combate à pobreza como bandeira política de luta requer, conseqüentemente, a reestruturação do gasto social e o

redesenho dos mecanismos voltados especificamente ao atendimento dos pobres. Implica, ainda, que os mecanismos de financiamento do gasto público levem em conta as desigualdades existentes no âmbito da distribuição de renda vigente no País.

Nosso objeto de estudo, numa primeira aproximação, é a *concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família*, o qual se caracteriza como um programa de transferência de renda, tendo sido escolhido por sua acentuada abrangência no enfrentamento da fome e da pobreza, em nosso País: ele atende, hoje, a 12,7 milhões de famílias.⁷ O programa em questão integra o Fome Zero, que, oficialmente, visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional, bem como contribuir para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2009c). O objeto deste trabalho, porém, não se restringe àquela concepção de pobreza, mas inclui também — como buscamos mostrar adiante — alguns desdobramentos práticos de sua adoção, desdobramentos esses quer no âmbito das próprias ações implementadas pelos gestores do Estado, quer na esfera das populações pobres.

Isso posto, cabe perguntar: o programa Bolsa Família constitui-se em estratégia de conformação do pobre à situação em que se encontra, ao trazer pequenas alterações em suas condições de vida, mas sem alterá-las substancialmente? Ou, pelo contrário, o referido programa contribui para que os pobres possam ter uma cidadania protagonista?⁸ Quem é o pobre, para os formuladores do programa de transferência de renda aqui considerado? Quais são os indicadores de pobreza por eles adotados? Quando o pobre deixa de sê-lo, segundo os parâmetros desse programa?

É de questões como essas que se ocupa o presente trabalho.

⁷ ERRADICAR a miséria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1511201002.htm>> Acesso em: 15 nov. 2010.

⁸ Como já informado anteriormente, o sentido em que utilizamos a expressão “cidadania protagonista” será trabalhado adiante — mais precisamente no capítulo 4.

1.2 Contextualização teórica: pobreza, Bolsa Família e as ações práticas do ideário neoliberal

As políticas sociais do governo Lula, através de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, constituem uma tentativa de minimizar os efeitos da pobreza. Visam proporcionar, a milhares de famílias brasileiras, que possam ter condições de aumentar seus rendimentos (por vezes, trata-se, na verdade, da única renda de que dispõem) para a aquisição de bens de consumo.

Ao mesmo tempo, mediante o cumprimento de uma das condicionalidades que caracterizam tal programa — a permanência dos filhos na escola garante o benefício repassado às famílias pelo governo federal —, busca-se conter a evasão escolar, ao fazer com que aquelas crianças, de maneira precoce, não precisem deixar os estudos para trabalhar (às vezes, enfrentando trabalhos pesados, não compatíveis com sua idade), a fim de complementar a renda familiar.

No entanto, faz-se necessário perceber que esses programas, com forte apelo humanitário, não rompem com a lógica neoliberal, abordada adiante. Aumentar a renda e, assim, supostamente “tirar” a família da condição de pobreza — considerado apenas o critério dos rendimentos monetários — não significa, na grande maioria das vezes, que essa família deixou, efetivamente, de ser pobre, pois outras necessidades (vestuário, higiene, moradia etc.) continuarão a não ser atendidas, mesmo com o suplemento de rendimento monetário repassado pelo programa governamental.

O caráter imediatista e emergencial de programas como o Bolsa Família não afeta a estrutura da reprodução da sociedade capitalista. E, mesmo em termos ainda de estrutura capitalista da sociedade, não há, por exemplo, políticas consistentes e efetivas de geração de empregos.

A partir da discussão da pobreza e de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, delineamos a hipótese de que, *dada a concepção de pobreza a eles subjacente, nos dois governos Lula, tal tipo de programa engendra uma estratégia de conformação do pobre à situação em que se encontra*. Isso acontece não apenas porque, nesse programa, a pobreza não é pensada enquanto fenômeno multifacetado, restringindo-se apenas a critérios

ligados a rendimentos monetários. Nem, tampouco, pelo fato de que esses critérios monetários são extremamente baixos, o que, por sua vez, minimiza as próprias dimensões da pobreza em nosso país. Há também outro ponto a ser considerado: é eliminada das discussões pertinentes uma *dimensão da positividade concreta* — assunto que abordamos a seguir.

É óbvio que a pobreza, entre outros aspectos, é marcada pela falta, pela carência, pelo não ter, pelo difícil acesso ao exercício da cidadania. Mas ela também é caracterizada por outros atributos. É nesse sentido que Sarti (2007) refere-se à “positividade concreta” da pobreza e dos pobres. Positividade não no sentido valorativo, ou do que se almeja como ideal, mas enquanto oposto da pura e simples ausência, da falta, do não ter. Quando se vê a realidade da pobreza e dos pobres a partir do “pressuposto da falta” (SARTI, 2007, p. 36) — o que se dá não apenas no âmbito do senso comum, mas também, com frequência, na própria produção acadêmica sobre a pobreza —,

[...] o resultado acaba sendo a desatenção para a vida social e simbólica dos pobres no que ela representa como positividade concreta, a partir da qual se define o horizonte de sua atuação no mundo social e a possibilidade de transposição dessa atuação para o plano propriamente político. (SARTI, 2007, p. 36)

Referindo-se à literatura acadêmica pertinente, afirma a mesma autora:

[...] Falou-se mais da pobreza do que do pobre; ao se denunciar o sistema, elidiu-se o sujeito. Se a carência material não é mais suficiente como critério de definição do que é ser pobre, pela crítica amplamente difundida aos limites da perspectiva puramente econômica, há uma tendência a considerar a pobreza como ausência de direitos, ou seja, na relação entre pobreza e cidadania [...], mudou-se o eixo de definição da condição social dos pobres, mas manteve-se a falta como referência [...] (SARTI, 2007, p. 36).

A falta, a carência, o não ter: tudo isso é, indiscutivelmente, real, no caso da pobreza, mas, ao pensar-se esta última apenas a partir do “pressuposto da falta”, desconsideram-se outros aspectos fundamentais dessa condição social, tais como eventuais formas de organização dos pobres, suas estratégias de sobrevivência, os modos pelos quais pensam o mundo (o trabalho, a vizinhança, a família etc.), o próprio potencial de ação sobre o real das populações pobres — enfim, como os pobres são, *pensam e atuam* (no sentido mais amplo da palavra) sobre a realidade.

Tratar da positividade concreta é, entre outras coisas, colocar em evidência que há entre os pobres uma sensibilidade para com as condições de vida do próximo, suas angústias, seus sofrimentos diante das adversidades da vida e das suas diferentes formas de organização.⁹ De fato, como se não bastasse a luta pela sobrevivência diante das difíceis condições materiais que enfrentam, soma-se a isso “a experiência subjetiva de opressão, permanente e estrutural, que marca sua existência, a cada ato vivido, a cada palavra ouvida.” (SARTI, 2007, p.12)

É exatamente essa dimensão da positividade concreta da pobreza e dos pobres — o potencial de ação sobre o mundo por parte desses sujeitos, bem como a possibilidade de agirem de maneira solidária — que, como afirmamos há pouco, é desconsiderada pelos gestores de programas como o Bolsa Família, o que, ao lado dos outros fatores apontados, contribui para torná-lo uma estratégia de *conformação do pobre à situação em que se encontra*. Em outros termos, se o pobre é considerado apenas a partir do pressuposto da falta, não há como pensá-lo enquanto sujeito que efetivamente atua sobre sua realidade.

Por outro lado, para Stotz (2005), ao agravamento da pobreza já existente e à ampliação dos segmentos sociais vulneráveis às incertezas da economia, somam-se políticas sociais que, dadas suas características, mostram-se insuficientes no tratamento da pobreza. Em relação a esse tratamento, o que está em jogo, no caso particular do Bolsa Família, é seu caráter imediatista, assistencialista e focalizado em grupos que vivem em situação mais precária, assumindo, usualmente, a forma de um programa emergencial capaz de aliviar a adversidade da situação de vida de parte das famílias beneficiadas, sem, contudo, retirá-las efetivamente da condição de pobreza (SILVA, 2008).

Até o momento, as ações implementadas pelo Bolsa Família mostram-se conservadoras e apoiadas em forte apelo humanitário, sem claras referências

⁹ Vale observar que essa é *uma das facetas* da positividade concreta da pobreza e dos pobres, como mostra Sarti (2007, p. 134-137). Vivendo numa sociedade capitalista e na qual são colocados, usualmente, em situação de inferioridade por quem não vive em tal condição social, os pobres, muitas vezes, reproduzem, em relação aos que lhes são próximos, as hierarquias próprias do meio social inclusivo, desvalorizando, por exemplo, aqueles que lhes estão imediatamente “abaixo”.

aos direitos.¹⁰ Assim sendo, não rompem com a lógica neoliberal, ou seja, “[...] ao invés do discurso dos direitos os liberais preferem a lógica da ajuda.” (ZIMMERMANN, 2009, p. 11) Da mesma forma, a pobreza e a desigualdade social vêm sendo crescentemente abordadas, na contemporaneidade capitalista, como questões de filantropia e “solidariedade” (ALMEIDA, 2006).

Na verdade, programas de transferência de renda podem apresentar naturezas contraditórias: tanto podem vir a se constituir como estratégias parciais de políticas sociais direcionadas aos princípios universais de cidadania, quanto podem simplesmente funcionar como políticas compensatórias, o que parece acontecer no caso brasileiro, uma vez que não se questiona o patamar alarmante que atingiu a concentração de renda no País, considerada por muitos autores como a principal causa das grandes dimensões da pobreza no Brasil (SILVA, 2007).

Como está desenhado e formulado, o programa Bolsa Família seleciona os mais pobres dentre os pobres como público a ser por ele atendido. Além disso, como o governo federal designa a cada município um número máximo de famílias a serem contempladas pelo programa, a partir do momento em que um número de beneficiários é atingido, outras famílias, mesmo em estado de extrema pobreza, não podem usufruir de seus benefícios. A consequência é que muitas unidades familiares, mesmo que sejam extremamente pobres e tenham a necessidade urgente de receber tais benefícios, acabam sendo excluídas (ZIMMERMANN, 2009).

O Bolsa Família, pelo que já adiantamos até aqui e, principalmente, pelo que veremos adiante, caracteriza-se como compensatório e focalizado. As medidas de focalização possibilitam ao Estado tornar ainda mais reduzida a infraestrutura utilizada na prestação de serviços essenciais à população por critérios de elegibilidade, através das quais o Estado, de forma arbitrária, seleciona o público e os benefícios a serem oferecidos:

O princípio estratégico da focalização deixa de lado um conjunto de indivíduos que não são *muito* pobres para integrarem os programas focalizados e estão fora dos direitos securitários do trabalho. Eles se constituem num imenso contingente de trabalhadores inseridos

¹⁰ “[...] a maior debilidade do Bolsa Família ocorre pelo fato do [sic] Programa não ser baseado na concepção de direitos, já que o acesso ao Programa não é garantido de forma incondicional aos sujeitos de direito [...]” (ZIMMERMANN, 2009, p. 9).

precariedade no mercado de trabalho brasileiro, mas excluídos da proteção social, para os quais nenhum sistema de proteção foi pensado [...] (IVO, 2008, p. 30; grifo nosso)

Para encerrarmos esta problematização teórica do objeto, e antes de discutirmos os procedimentos metodológicos propriamente ditos, fazemos algo que nos parece indispensável: embora o assunto não se inclua no foco de nosso trabalho, trataremos brevemente aqui, de forma crítica, da ideologia neoliberal, tão fortemente presente em organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI (Fundo Monetário Internacional), bem como na política econômica brasileira vigente nas últimas décadas e na implementação de programas de transferência de renda, como é o caso particular do Bolsa Família. Assim fazemos porque a crítica ao ideário neoliberal estará presente ao longo de nosso trabalho, indicando nossa posição frente a programas e políticas orientados por tal ideário.

De acordo com o neoliberalismo — que, segundo Moraes (2001, p. 27), constitui “[...] uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento [...]” —, é preciso reformar o Estado ou diminuir sua atuação a algumas poucas funções básicas: proteger cidadãos contra inimigos externos, reais ou potenciais; garantir a liberdade e a possibilidade de autodeterminação dos indivíduos; manter uma estrutura institucional que permita aos indivíduos cooperar eficientemente; garantir a segurança material das pessoas. Somam-se a isso, duas principais ideias: privatizar empresas estatais e serviços públicos e “desregulamentar”, ou melhor, criar novas regulamentações, que diminuam a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados (MORAES, 2001, p. 35).

Vejamos, então, como esse ideário manifesta-se em ações práticas.

Ressaltemos, em primeiro lugar, que, por trás das diretrizes do Banco Mundial e do FMI,¹¹ estão estratégias para que o capital concentre em suas mãos novos e lucrativos serviços e bens públicos. Prova disso são as privatizações (processo quase que apenas iniciado no governo Collor, efetivado no governo FHC e continuado no governo Lula) e a mercantilização de serviços essenciais

¹¹ Segundo Maranhão (2006, p. 40), “[...] enquanto no plano econômico essas instituições afirmam o poderio da doutrina neoliberal, forjando o seu dogma do *pensamento único*, no trato das expressões da ‘questão social’, elas se utilizam de um discurso de base moral que se concentra no ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘diminuição da pobreza’.” [grifo do autor]

como a previdência, a saúde e a educação, acompanhada de limitado investimento governamental nessas áreas. Como destaca Maranhão (2006, p. 41): “[...] promovendo pesquisas sobre a pobreza e relatórios sobre as ‘dimensões sociais de ajuste’, o Banco Mundial oferece as diretrizes ideológicas e constrói o consenso político em torno de suas propostas de intervenção social.”

Para tanto, o Banco Mundial, entre outras coisas, utiliza-se de uma determinada “linha de pobreza” para definir o número de pobres em um país.¹² Aqueles cujos rendimentos estão acima desse patamar, ainda que em dimensões muito reduzidas, são identificados como “não pobres” por aquela instituição (MARANHÃO, 2006).

Ugá (2004) evidencia que os relatórios do Banco Mundial,¹³ “[...] ao priorizar os pobres como alvo de suas políticas, implicam o deslocamento da política social da noção universalizada de *direito* e, em última instância, sugere a supressão da idéia e da realidade da *cidadania social*.” (UGÁ, 2004, p. 55, grifos da autora)

¹² “O Banco Mundial é a organização que formula o conceito restrito de pobreza que passou a ser adotado internacionalmente, bem como propôs a adoção de políticas sociais focalizadas. [...] Tais políticas têm natureza mercantil: concebem a redução da pobreza como um ‘bom negócio’ e transformam o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, por meio da transferência direta de renda [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 27).

¹³ No *Relatório sobre o desenvolvimento mundial* relativo a 1990, formulado pelo Banco Mundial, a pobreza é vista como uma incapacidade dos pobres de inserir-se exitosamente no mercado de trabalho, em consequência, entre outros fatores, da ausência de “capital humano” (saúde e educação). Sendo o pobre tido como um indivíduo incapaz, que não garante seu emprego e sua subsistência, “[...] a pobreza acaba sendo vista como um fracasso individual daquele que não consegue ser competitivo.” (LEITE, 2009, p. 6; UGÁ, 2004, p. 60) O pobre é contraposto, nesse sentido, aos “competitivos” — indivíduos que conseguem, com êxito, aquela inserção. Nesse quadro, o Estado, além de promover o crescimento econômico, tem ainda o papel, no plano social, de implementar políticas focalizadas direcionadas aos pobres. No *Relatório de 2000-2001*, por sua vez, os pobres são caracterizados como sofrendo a “privação de capacidades básicas de realizar (ou seja, de cada um alcançar os seus objetivos de vida)”, fazendo diminuir “o potencial do indivíduo em auferir renda” (UGÁ, 2004, p. 59). Como nem todos são absorvidos pelo mercado de trabalho, cabe ao Estado a tarefa de expandir aquelas capacidades entre os pobres, sem, contudo, romper com a barreira do assistencialismo (LEITE, 2009; UGÁ, 2004). Em outras palavras, podemos dizer que o tratamento dado ao pobre, segundo o Relatório do Banco Mundial de 2000-2001, “[...] é transformá-lo num *empreendedor*, que seja autônomo para cuidar de si próprio, num mundo em que a lógica mercantil institui o desemprego estrutural e, ao mesmo tempo, reclama e impõe a desregulamentação dos direitos sociais.” (ALMEIDA, 2006, p. 125, grifo da autora). Um estudo mais recente do Banco Mundial — de 2006 — afirma que “[...] a pobreza seria um elemento determinante do baixo crescimento das economias latino-americanas. Haveria, pois, um círculo vicioso: o baixo crescimento impediria a redução da pobreza e esta, por sua vez, seria um obstáculo a um crescimento sustentado e mais elevado. [...] os governos deveriam se voltar para o combate à pobreza como estratégia complementar para obter maiores taxas de crescimento econômico.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 150)

Segundo Ugá (2004), nos relatórios do Banco Mundial sobre o combate à pobreza está implícita uma teoria social que sugere, por um lado, um tipo específico de política social e, por outro, descreve e afirma um modelo específico de sociedade, ditando o que os governos deveriam ou não fazer.¹⁴

Desde os anos 1980, o Banco Mundial e o FMI — com suas políticas de cunho neoliberal —, vêm atuando como formuladores de políticas junto aos governos latino-americanos. Nesses governos, a política social assume um caráter assistencialista, restringindo seus serviços aos mais pobres dentre os pobres. Esses organismos sugerem um novo tipo de Estado, a saber: facilitador e parceiro dos mercados (UGÁ, 2004).

Passemos agora aos procedimentos metodológicos empregados neste trabalho.

1.3 Procedimentos metodológicos

A pesquisa em que se apoia o presente trabalho é fundamentalmente bibliográfica e documental. Assim sendo, realizou-se, de início, um levantamento da literatura existente sobre a temática, o que tornou possível um breve contato com alguns textos e artigos que permitiram a construção do marco teórico do presente trabalho. Para tanto, priorizamos autores e obras que abordam o universo temático da pobreza e que mais se aproximam do objeto deste estudo, com ênfase nas seguintes principais categorias teóricas: “pobreza”, “políticas sociais” e “cidadania”.

De fato, a fundamentação teórica é a base para a interpretação da realidade investigada, tendo direcionado todo o estudo. O estudo de obras de vários autores sobre um mesmo assunto, ou assuntos correlatos, permitiu-nos apreender variadas interpretações de um mesmo fenômeno — neste caso, a concepção de pobreza.

Por sua vez, para uma aproximação a aspectos empíricos do objeto de estudo, valemo-nos de pesquisa documental, que nos possibilitou o acesso a uma

¹⁴ O resultado da implantação das políticas orientadas pelo ideário neoliberal “[...] consistiu no declínio constante das taxas de investimento e de crescimento. Ainda houve uma piora na distribuição de renda e um aumento do desemprego. Em suma, esse tipo de política passou a significar crise, exclusão social e falta de investimento no setor produtivo.” (UGÁ, 2004, p. 57)

grande quantidade de dados e informações pertinentes. Isso propiciou, entre outros, o conhecimento de documentos governamentais referentes aos programas de transferência de renda e, em particular, ao Bolsa Família, como forma de enfrentamento da pobreza no Brasil. Também cabe citar como importantes fontes de informação matérias publicadas por meios de comunicação, as quais, muitas vezes, expressam pontos de vista diversos do pensamento oficial.¹⁵

Em relação ao uso de documentos como fonte de pesquisa, May (2004) afirma que “[...] os pesquisadores precisam estar cientes das fontes documentais que podem ser utilizadas, bem como das maneiras com que isso pode ser feito [...]” (p. 208). Os documentos precisam ser situados em uma estrutura teórica para que se entenda o seu conteúdo. Assim, valemo-nos da análise de conteúdo, que inclui três estágios: estabelecer o problema de pesquisa, recuperar o texto e empregar métodos de amostragem, interpretação e análise (MAY, 2004).

Da mesma forma,

Qualquer que seja a forma de utilização dos documentos, o pesquisador precisa conhecer algumas informações sobre eles, como, por exemplo, por qual instituição ou por quem foram criados, que procedimentos e/ou fontes utilizaram e com que propósitos foram elaborados [...] (ALVES-MAZZOTTI, 1998, p. 169).

Para explicar e sistematizar o que expressam os documentos utilizados, valemo-nos, como já afirmamos, da análise de conteúdo, que “[...] é uma técnica para produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada [...]” (BAUER, 2002, p. 191). Segundo o autor,

[...] a Análise de Conteúdo pode reconstruir “mapas de conhecimento” à medida que eles estão corporificados em textos. As pessoas usam a linguagem para representar o mundo como conhecimento. Para reconstruir esse conhecimento, a Análise de Conteúdo pode necessitar ir além da classificação das unidades do texto, e orientar-se na direção de construção de redes de unidades

¹⁵ Do material pesquisado que não foi publicado por meios de comunicação de massa, citamos documentos de organismos internacionais como a ONU (Organização das Nações Unidas) e o Banco Mundial; de instâncias do governo brasileiro, tais como o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), a Casa Civil (ligada à Presidência da República) e o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas); de instituições não governamentais, como o IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). Os documentos aqui utilizados, em sua maioria, estão disponibilizados na internet, sendo, portanto, de domínio público. “Os documentos de domínio público são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. [...]” (SPINK, 2004, p. 136).

de análise para representar o conhecimento não apenas por elementos, mas também em suas relações (BAUER, 2002, p. 194).

Segundo Bauer (2002), é a partir de duas dimensões — a sintática e a semântica — que os procedimentos da Análise de Conteúdo reconstróem representações. Por um lado, “[...] a sintaxe descreve os meios de expressão e influência — como algo é dito ou escrito. A frequência das palavras e sua ordenação [...] são indicadores de uma fonte e da probabilidade de influência sobre alguma audiência [...]” (BAUER, 2002, p. 192-193). Por sua vez, os procedimentos semânticos tendem a dirigir o seu foco para “[...] a relação entre os sinais e seu sentido normal — sentidos denotativos e conotativos. [...] Palavras, sentenças e unidades maiores de texto são classificadas como exemplos de temas predefinidos e avaliações.” (BAUER, 2002, p. 193)

Para dar conta de resolver essas questões, utilizamos a análise por categorias,¹⁶ tendo por base a contribuição de Bardin (1977), uma vez que:

No conjunto das técnicas da Análise de Conteúdo, a análise por categorias é de citar em primeiro lugar: cronologicamente é a mais antiga; na prática é a mais utilizada. Funciona por operações de divisão do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos — significações manifestas, e simples (BARDIN, 1977, p. 147).

Por fim, Bardin (1977, p. 38) evidencia que “a intenção da análise conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).”

A fim de apreender a dinâmica das políticas sociais na sua interface que liga o governo (agente financiador) e os beneficiários mediante os programas de transferência de renda, adotou-se como referencial teórico-metodológico a dialética marxista.

Os pressupostos teóricos de Marx são capazes, em primeiro lugar, de fundamentar a crítica ao sistema econômico, que, ao nosso pensar, é a causa fundamental das dimensões em que se dá a pobreza contemporânea.

¹⁶ “[...] Esta [análise por categorias] pretende [...] tomar em consideração a totalidade de um ‘texto’, passando pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido [...]” (BARDIN, 1977, p. 36-37).

Qualificar e precisar a concepção de direitos, cidadania e política pressupõe discutir os limites e as possibilidades dos direitos no capitalismo, e a particularidade brasileira: um país historicamente heterônomo, subordinado econômica e politicamente aos ditames do capitalismo mundial e das políticas de ajuste determinadas pelas agências internacionais. É preciso entender que os direitos no capitalismo são capazes de reduzir desigualdades, mas não são e não foram até aqui capazes de acabar com a estrutura de classes e, portanto, com o motor da produção e reprodução das desigualdades [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 194-195).

Por outro lado, o pesquisador, segundo Behring e Boschetti (2007), não se deve deixar enganar pela aparência, mas — procurando a essência do fenômeno —, apreender o movimento da realidade. Assim sendo, “[...] as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 39) Assim sendo, a partir da percepção da realidade — isto é, de como são pensadas as políticas sociais e o direito à cidadania nas sociedades capitalistas —, procura-se entender qual o papel dos sujeitos políticos na formulação e gestão das políticas sociais públicas e privadas.¹⁷

Todo fenômeno social pesquisado — neste trabalho, a concepção de pobreza subjacente ao Bolsa Família, programa de transferência de renda que se insere nas políticas sociais do governo Lula, ao longo do primeiro e de quase todo seu segundo mandato, concepção essa que, por sua vez, tem impactos sobre a realidade tanto na esfera da ação estatal quanto no âmbito da vida dos pobres — deve ser compreendido dentro de uma rede de complexas determinações. Daí o olhar crítico-dialético como possibilidade de apreensão da essência e de ir além da superfície (aparência) dos fenômenos. A abordagem dialética, portanto, “[...] permite compreender e revelar que as formas reificadas se diluem, perdem sua rigidez e naturalidade para se mostrar como fenômenos complexos, contraditórios e mediados, como produtos da práxis social da humanidade.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 43)

¹⁷ Há ações humanas que fazem a história, mas que não são transformadoras. Nem toda práxis busca transformar a realidade: há também ações humanas conservadoras. A existência dessas duas modalidades de ação humana sobre o mundo é que explica, em grande parte, o caráter contraditório da realidade social.

2 A POBREZA E SEUS SUJEITOS: UM DEBATE ACERCA DA POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Não é o caso, aqui, de tratar de maneira abrangente da evolução da pobreza urbana, mas tão somente de lembrar como a temática pertinente apareceu e se consolidou na sociedade brasileira, mostrando que aquela condição social é um fenômeno multifacetado e histórico. Antes disso, no entanto, caberia uma breve discussão sobre a historicidade da pobreza, evidenciando que ela se mostra de formas específicas segundo o contexto histórico em que se apresenta. Para tanto, utilizamo-nos, como ilustração, do caso particular das mudanças ocorridas na pobreza desde o período que vai da Idade Média até a consolidação da sociedade capitalista industrial.

2.1 A historicidade da pobreza: um exemplo com base na sociedade europeia

Leite (2008a) oferece-nos uma boa base para procedermos a uma abordagem da historicidade da pobreza, principalmente no que diz respeito à passagem da Idade Média (período histórico em que ela era vista como algo natural) para a Idade Moderna.¹⁸

Na Idade Média, a contestação da pobreza era vista como uma heresia, como uma não aceitação da organização do mundo e da criação (CASTEL, 1998).

Naquilo a que Castel (1998, p. 65) chama “[...] economia da salvação [...]”, estabelece-se uma relação entre ricos e pobres, havendo vantagens para os dois lados: os ricos, com a prática da ajuda aos pobres através das esmolas, “pagam” por sua salvação; e os pobres, ao recebê-las sem questionar sua condição de pobreza e a própria “[...] ordem do mundo desejada por Deus [...]” (CASTEL, 1998, p. 65), também se salvam.

A partir da forte influência que então tinha a Igreja Católica, pode-se afirmar que

¹⁸ Para um maior aprofundamento das transformações da pobreza ao longo desse longo intervalo de tempo, consultar Leite (2008a). Além da discussão acerca dessa condição social, na qual aborda sua historicidade, o autor a entrelaça com a questão social, a política social e a Sociologia.

[...] além de trazer subjacente a idéia do caráter supostamente inelutável de um mundo cindido entre ricos e pobres, a eventual contestação dessa divisão era considerada uma heresia, pois significava colocar-se contra a própria vontade divina [...] (LEITE, 2008a, p. 211).

No entanto, era característica daquele período histórico que os pobres tivessem uma identificação¹⁹ com o local onde estavam inseridos e onde permaneciam, em geral, por toda a vida. Desta forma, “[...] mantinha-se a *naturalidade da pobreza*: profunda, amplamente disseminada, mas, ao mesmo tempo, seus sujeitos sendo vistos como parte inseparável do todo social.” (LEITE, 2008a, p. 213, grifo nosso)

Com a transição da Idade Média para a Idade Moderna, acontecem o fenômeno da “desfiliação” dos pobres (CASTEL, 1998, p. 51; LEITE, 2008a, p. 213) e o que se pode chamar de “[...] desnaturalização da pobreza²⁰ [...]” (LEITE, 2008a, p. 213). No que diz respeito à desfiliação, os pobres migram em busca de novos postos de trabalho, desvinculando-se dos seus “[...] laços sociais tradicionais [...]” e “[...] de seus locais de origem [...]” (LEITE, 2008a, p. 213). Com efeito,

[...] há um risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. (CASTEL, 1998, p. 51)

A partir de então, essa pobreza desenraizada, “[...] espacial e socialmente [...]” (LEITE, 2008a, p. 216), passa a ser percebida, pelas classes dominantes e pelas autoridades, como um problema. Tratava-se de pobres forasteiros, desconhecidos nos locais em que passavam a viver — pessoas cujas raízes não eram de conhecimento dos habitantes dessas localidades. Aqueles indivíduos “recém-proletarizados e desocupados”, que migravam em busca de postos de trabalho, viam-se desvinculados de seus laços sociais tradicionais e desligados de seus locais de origem, sendo percebidos como um perigo potencial para a “paz social”, dada a situação precária em que se encontravam (CASTEL, 1998; LEITE, 2008a). Com efeito, “[...] o fato de a pobreza e os

¹⁹ Trata-se de que, até então, os pobres não eram socialmente desfiliaados.

²⁰ Neste processo de “desnaturalização” da pobreza, dois fatores aparecem interligados e, de certa forma, são determinantes na formação de uma força de trabalho “excedente”: a decadência do feudalismo e o cercamento dos campos (HIMMELFARB, 1988 apud LEITE, 2008a).

pobres terem passado a constituir um *problema* contribuiu largamente para o surgimento da *questão social* e para a conseqüente emergência da Política Social [...]” (LEITE, 2008b, p. 79, grifo do autor).

Assim, na modernidade pré-industrial, “[...] buscou-se enfrentar o problema representado pelo novo tipo de pobreza combinando ações desenvolvidas em duas frentes: a assistência aos mais necessitados e a repressão violenta contra os indivíduos tidos como vagabundos.” (LEITE, 2008a, p. 211) Com efeito, o termo “vagabundo” “[...] passou a ser uma palavra-chave para identificar o novo tipo de pobreza [...]” (LEITE, 2008a, p. 214) e, a partir disso, determinou-se um tratamento específico para quem se encontrava naquela condição social.

Segundo Castel (1998), essa construção de um paradigma negativo do vagabundo, como ser a-social, é um discurso do poder. No mais, o uso da repressão e da exclusão²¹ era o enfrentamento de uma situação que, de fato, não tinha solução:

[...] a condenação do vagabundo é o caminho mais curto entre a impossibilidade de suportar uma situação e a impossibilidade de transformá-la profundamente. Nas sociedades pré-industriais, a questão social levantada pela indignação válida e móvel não pode ser tratada senão como uma questão de polícia [...] (CASTEL, 1998, p. 136-137).

O mesmo autor (CASTEL, 1998) aponta que os vagabundos passam a representar a insegurança e o medo de uma sociedade que não conseguiu dar soluções para assegurar a ordem pública. Entretanto, como assegurar a ordem pública se a instabilidade das relações de trabalho e a fragilidade dos vínculos sociais não possibilitam o equilíbrio social? Com efeito, a questão da vagabundagem é “[...] o modo pelo qual se *expressa e se oculta ao mesmo tempo* a questão social na sociedade pré-industrial [...]” (CASTEL, 1998, p. 142; grifo do autor).

²¹ Castel (1998) evidencia que a exclusão social caracteriza-se enquanto situação de extrema ruptura e sem possibilidades de socialização, o que se dá tanto nas relações familiares quanto no mercado de trabalho. O mesmo autor (CASTEL, 1998, p. 568-569), tratando da contemporaneidade, afirma que “[...] a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas etc. [...]”.

A alternativa que se consolidava diante da questão social — a qual, por sua vez, fazia-se mais presente nos espaços públicos — foi, da parte das classes dominantes e dos governantes,

A criminalização global da vagabundagem [que] pôde impor-se sem que se tenha que indagar se a maioria dos vagabundos era, efetivamente, formada por criminosos em potencial [...]. Estigmatizando ao máximo os vagabundos, criavam-se os meios regulamentares e policiais para enfrentar os tumultos pontuais provocados pela reduzida proporção de vagabundos verdadeiramente perigosos [...] (CASTEL, 1998, p. 139).

Assim sendo, no período da modernidade pré-industrial, as classes dominantes e os governantes fazem uma identificação entre pobres e vagabundos, sendo a pobreza, então, encarada como um problema.²² Com a Revolução Industrial, por sua vez, surge uma nova pobreza: o pauperismo, uma pobreza massiva que já não podia ser identificada com a vagabundagem, pois ficava evidente que a grande maioria dos pobres constituía-se de trabalhadores.

Identifica-se nessa nova pobreza a presença de trabalhadores sem trabalho. Isto, não por falta de empenho da parte destes, mas em virtude “[...] da própria organização do trabalho trazida pela industrialização [...]” (LEITE, 2008a, p. 218). De fato, é importante acrescentar aqui que os processos de urbanização e industrialização do período ora considerado foram acompanhados pelo fenômeno da pauperização.²³

Na sociedade capitalista industrial do século XIX — um cenário de precariedade em que viviam milhares de indivíduos —, uma grande massa de trabalhadores passa a constituir a nova pobreza, e, no plano das

²² Em virtude da situação trazida com o advento dessa nova pobreza — uma *pobreza móvel*, constituída frequentemente por forasteiros (CASTEL, 1998) —, a preocupação dos governantes e das classes dominantes, durante a modernidade pré-industrial, era com “[...] a possível ruptura da coesão social [...]” (LEITE, 2008a, p. 217).

²³ Pauperização é um termo que indica um processo de agravamento de uma situação de pobreza. Com a “[...] Revolução Industrial e o processo de urbanização dela decorrente [...]” (LEITE, 2008a, p. 217), surge uma nova modalidade de pobreza — o “pauperismo”. “Essa nova modalidade de pobreza” (CASTEL, 1998, p. 284; LEITE, 2002, p. 15; LEITE, 2008a, p. 218) adquiriu uma dimensão dramática de ameaça à industrialização e ao progresso econômico (CASTEL, 1998). Além da miséria material, evidencia-se uma profunda degradação moral no modo de vida dos operários, acentuando, cada vez mais, atitudes de depravação dos costumes, ausência de higiene, crescimento dos vícios e da violência, prostituição das mulheres e perversões das crianças (CASTEL, 1998). Soma-se a isso a insegurança no trabalho, uma vez que, mesmo inseridos nas fábricas, os trabalhadores não têm sequer a segurança de que sempre estarão empregados. Sobre esse ponto, Leite (2008a, p. 221) afirma que: “[...] com a Revolução Industrial, ocorreu uma nova configuração da pobreza, acompanhada de também novas representações sociais dessa condição social e de seus sujeitos, representações essas marcadas por uma modalidade específica de afeto — profundas preocupações quanto ao destino da sociedade capitalista industrial [...]”.

representações, passa a se dar uma identificação entre pobre e trabalhador.²⁴ Com efeito, sobre o enfrentamento da questão social, tal como se configurou a partir de então, Leite (2008a, p. 221, grifos nossos) procura demonstrar que a pobreza recebeu dois tratamentos: “[...] no *plano da intervenção*, o que podemos chamar de política social num sentido moderno²⁵ e, no *campo do conhecimento com pretensões científicas*, a atuação de vários precursores das Ciências Sociais — mais particularmente, da Sociologia.”

2.2 A evolução da pobreza no contexto da sociedade brasileira

E a pobreza brasileira? Não foi muito diferente, aqui, o tratamento dado à pobreza e aos pobres. Pensando na pobreza em nosso país, e tomando como referência Valladares (1991), podemos afirmar que o enfoque da pobreza por parte do Estado deu-se, num primeiro momento, voltado à questão “sanitário-higienista” (VALLADARES, 1991), uma vez que eram péssimas as condições de higiene às quais estava submetida grande parte da população (a autora toma como base o Rio de Janeiro), sendo tais condições favoráveis à propagação de várias epidemias.

O cortiço, enquanto “[...] modalidade por excelência da moradia popular, representando cerca de um terço do total das habitações disponíveis [...]” no período compreendido entre 1880 a 1920, na cidade de São Paulo (ADORNO, 1990, p. 14), tornou-se o alvo principal do discurso médico-higienista e, aos olhos das classes dominantes da época, foi tido como responsável pela disseminação contagiosa de epidemias, bem como caracterizado por um quadro de morbidez moral (ADORNO, 1990). O cortiço “[...] era a própria expressão da insalubridade, da doença e, por extensão, da pobreza [...]” (VALLADARES, 1991, p. 86).

²⁴ “[...] ficava evidente que a grande maioria dos indivíduos que se encontravam em situações de pobreza e de miséria não era composta de vagabundos — pessoas que não trabalham por decisão supostamente individual —, nem, sequer, de incapacitados para a atividade laboral, mas, sim, de operários industriais [...]” (LEITE, 2008a, p. 217-218).

²⁵ Isto é, “[...] uma política social que, diversamente do que tinha acontecido até então, buscava pôr em prática não mais uma mera combinação de assistência e repressão” (LEITE, 2008a, p. 221), mas “[...] programa de ação que visa, mediante esforço organizado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer decisão coletiva regida e amparada por leis impessoais e objetivas garantidoras de direitos [...]” (PEREIRA, 2000, p. 35).

Assim, segundo a visão das classes dominantes, dever-se-ia eliminar o cortiço para possibilitar um melhor saneamento da cidade e para promover a ordem social. Afinal, além das epidemias, deveriam também ser eliminados da convivência social, antigos costumes herdados do passado colonial.

[...] o que os médicos haviam diagnosticado como o foco das epidemias era também e, sobretudo aos olhos da elite política nacional, “o berço do vício e do crime”, pois era aí que residia e se concentrava o que se chamava de “classes perigosas”²⁶ [...] (VALLADARES, 1991, p. 86).

Com a urbanização, acomodam-se num mesmo espaço — o espaço urbano — “ex-senhores e ex-escravos”, ricos e pobres — uma grande variedade de categorias sociais (ADORNO, 1990). Emergem, no espaço urbano, de acordo com as classes dominantes, quatro ordens de adversidades: a dos espaços, a dos tipos humanos, a dos costumes e a dos ambientes.

1) a dos espaços: buscava-se “limpar” os centros daquilo que se considerava indesejável — a aglomeração de pessoas em habitações coletivas, os cortiços. Isso implicava a expulsão da população pobre para os bairros periféricos.

2) a adversidade dos tipos humanos: a variedade de categorias sociais — proprietárias (agrária, industrial, mercantil, financeira), médias (comércio, serviços públicos) e trabalhadoras pauperizadas, entre outras — contrastava com a ideia de uma sociedade harmônica.

3) a dos costumes vigentes: havia hábitos que espalhavam a “desordem familiar” (hábitos inadequados, descortesia etc.). As delegacias de polícia ocuparam um papel “civilizatório” nesse processo de construção da ordem contratual.

4) a adversidade dos ambientes: em lugar dos ambientes familiares, a cidade parecia infestada de lugares (bares, tabernas) onde circulavam pessoas de “má índole” (ADORNO, 1990).

²⁶ Segundo Valladares (1991, p. 88), “[...] foi [...] a série de revoltas populares que se desencadearam a partir do final do século [XIX], que sedimentou a noção de que as camadas populares eram, efetivamente, ‘classes perigosas’ [...]”.

Segundo Adorno (1990), era indispensável, de acordo com os interesses dominantes, promover o saneamento moral e higiênico da cidade, a fim de combater seus focos de disseminação de afecções orgânicas e morais. Nesse contexto, a filantropia ganha papel destacado, enquanto forma de intervenção: “[...] a filantropia propõe-se a reconstruir os vínculos perdidos, dissipar os efeitos perversos causados pela adversidade de espaços, de tipos humanos, dos costumes e de ambientes” (ADORNO, 1990, p. 10). No processo de urbanização e industrialização então em marcha, a pobreza revelava o paradoxo de ser não apenas fonte de adversidades, mas, também, um requisito fundamental da sociedade capitalista. No mais, a pobreza, nas representações que dela faziam as classes dominantes, associava-se à violência e à criminalidade. Daí a presença de políticas repressivas de controle sobre os mais pobres, ao lado da filantropia.²⁷

Isso tudo significa que, a fim de reverter o quadro instaurado pelo “problema” que então passavam a representar a pobreza e os pobres, as classes dominantes buscavam formas de intervenção sobre a realidade social. Uma delas foi o que Adorno (1990) chama “gestão filantrópica da pobreza urbana”, que, entre outras coisas, buscava reformular moral e socialmente o comportamento dos pobres (ADORNO, 1990; LEITE, 2008b). De certa forma, a emergência da filantropia, enquanto assistência aos pobres, fez com que o Estado se governamentalizasse, isto é, foi “[...] por intermédio da nova assistência que se vislumbrou, finalmente, a possibilidade de consolidação do social” (ADORNO, 1990, p. 17).

Abramos um breve parêntese para nos referir, de passagem, à atualidade. Vale destacar que, em relação ao “temor aos pobres” — motivo pelo qual as classes dominantes e os governantes, a partir da prática da filantropia, procuraram manter a “ordem social” no período histórico que vínhamos abordando —, Leite (2008b), em análise da realidade do Brasil de hoje e que, em certos aspectos, não difere muito da época abordada por Adorno (1990), afirma que esse sentimento em relação aos pobres “[...] ainda se mantém vigoroso em parcelas da sociedade brasileira não-atingidas pela pobreza [...]. Continua a não ser raro

²⁷ Segundo Adorno (1990), a filantropia aparece como um dos meios de lidar com as adversidades que as classes dominantes viam na nova realidade criada com o fim da escravidão e o incipiente processo de urbanização. Ao lado dela, também se fazia uso do aparato jurídico e da repressão policial.

os pobres e os indigentes serem vistos como ‘perigosos’ [...]” (LEITE, 2008b, p. 85), o que proporciona um vínculo entre a pobreza e a “criminalidade” (TELLES, 1993, p. 19; VALLADARES, 1991, p. 107).

Voltemos à virada do século XIX para o século XX. Naquele momento, aos olhos da elite, aqueles que negavam o trabalho formal (no momento, o único a ser considerado, enquanto que as demais ocupações eram vistas como não trabalho) ou recusavam-se a sujeitar-se a trabalhar em troca de um salário rompiam com o mundo da ordem e da disciplina e, portanto, preferiam o caminho da pobreza. Assim sendo, “[...] o pobre era aquele que não se transformava em trabalhador. Aquele que permanecia fora do mercado de trabalho formal, apenas sobrevivendo [...]” (VALLADARES, 1991, p. 91). Considerava-se, pois, que esse indivíduo tinha a escolha entre, de um lado, o trabalho assalariado, como forma de inserir-se no processo produtivo, fazendo parte de uma sociedade civilizada, e, de outro, a vadiagem, que era a oposição ao trabalho. É por essa razão que Sarti (2007), em referência ao estudo de Valladares (1991) e tratando dos pobres na virada do século XIX para o XX, faz menção à contraposição entre “trabalhador” e “vadio”, afirmando:

[...] o pobre é identificado com o “vadio” e esta categoria remete justamente ao mundo do não-trabalho: quem não trabalhasse em fábrica ou oficinas de artesãos ou nos serviços públicos, enfim, no mercado de trabalho formal, era “vadio”. O pobre ou “vadio” era precisamente aquele que não se havia integrado ao assalariamento, a ordem industrial que começava a se instituir. (SARTI, 2007, p. 40)

Já nos anos 50 e 60 do século passado, há, de acordo com Valladares (1991), uma aceitação do trabalho assalariado, ou seja, o indivíduo queria inserir-se no mercado de trabalho. Com efeito, “[...] os crescentes fluxos migratórios, implicando consideráveis deslocamentos geográficos e rupturas com padrões de vida comunitária e formas de organização social tradicional, sinalizavam tal atitude [...]” (VALLADARES, 1991, p. 97).

Com a acelerada urbanização que então ocorria, a favela torna-se expressão de uma pobreza que se revela no quadro de uma realidade marcada por um desenvolvimento econômico desigual e excludente, uma vez que era baixa a remuneração dos que estavam empregados e, por outro lado, havia um “excesso” de oferta de mão de obra, que o mercado não era capaz de absorver (VALLADARES, 1991). Assim sendo, nas décadas 50 e 60 do século XX, “[...] o

subemprego aparece como importante categoria definidora da pobreza [...]” (VALLADARES, 1991, p. 96). Também “[...] o termo ‘favelado’ passa a ser sinônimo de ‘pobre’ [...]” (VALLADARES, 1991, p. 98). Com efeito, naquelas décadas, no mundo acadêmico,

[...] os pobres não são mais tidos como ociosos ou vadios, passando a ser compreendidos enquanto massa dos excluídos, dos marginalizados, colocados na periferia do sistema econômico com o direito de participação restrito, quando muito, à situação de subemprego [...] (VALLADARES, 1991, p. 98).

Os pobres, nesse mesmo período histórico, também passam a ser definidos como “população de baixa renda” (VALLADARES, 1991). Assim, “a nova categorização, tomando o salário mínimo²⁸ como parâmetro, introduz a noção de pobreza enquanto fenômeno de insuficiência de renda. Pobreza torna-se sinônimo de carência [...]” (VALLADARES, 1991, p. 100). Esta nova divisão — dos que têm uma determinada renda e, portanto estão acima da linha de pobreza, e dos que estão abaixo de tal linha — permite, além de delimitar o quadro de pobreza, introduzir, por meio de políticas públicas, programas sociais pertinentes.²⁹

A partir dos anos 1970, acentua-se o processo de exploração, em que convivem, por um lado, a acumulação, e por outro lado, a miséria. De certa forma, “[...] assiste-se ao ‘declínio da favela’ em prol da periferia [...]” (VALLADARES, 1991, p. 103) como *lócus* privilegiado da pobreza.³⁰ Os pobres são obrigados, cada vez mais, a deslocar-se das proximidades das áreas centrais da cidade, ficando confinados “[...] em espaços marcados pela escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo [...]”

²⁸ Embora o salário mínimo tenha sido instituído em 1934, sua regulamentação e implementação só ocorreram após 1940. “Salário mínimo é um valor em dinheiro que deve ser capaz de garantir a necessidade de sobrevivência de um trabalhador e sua família, ou seja, de dois adultos e duas crianças. A subsistência do trabalhador e de sua família é avaliada de acordo com uma cesta básica nacional de alimentos e considera as necessidades em termos de habitação, transporte, lazer e saúde. Supõe-se que a educação é pública.” (STOTZ, 2005, p. 70)

²⁹ “O privilegiamento da variável renda sobre outros indicadores da pobreza, assim como o uso da renda *per capita* ou da renda familiar na administração de políticas públicas, introduziram novas divisões no conjunto da força de trabalho: aqueles que pela sua renda são elegíveis ou não aos programas sociais de combate à pobreza; aqueles cujos rendimentos permitem ou não o acesso a bens e serviços além da cesta básica” (VALLADARES, 1991, p. 100). Veremos, adiante, que, embora o critério da renda seja um dos indicadores mais usados para delimitar a situação de pobreza, ele, isoladamente, não é capaz de revelar a ampla gama de problemas que permeiam tal condição social.

³⁰ Não se trata, aqui, de mera sequência cronológica de tipos de “espaços da pobreza” — favela e, posteriormente, periferia —, como se um eliminasse o outro. Trata-se de um olhar carregado de representação: distanciamento e segregação espacial.

(VALLADARES, 1991, p. 103). Acresce-se a isso o fato de o trabalhador-pobre distanciar-se do seu local de trabalho.

Nesta nova territorialidade da pobreza — a periferia passando a predominar, em detrimento da favela —, emerge também um novo conceito, a saber, “morador de periferia” e não mais “favelado”, como definidor de “pobre”. Segundo Valladares (1991), esta nova categoria — “morador” — remete a “[...] um modo dos indivíduos procederem enquanto sujeitos e atores sociais — modo este que parecia [até então] inédito no âmbito do comportamento das camadas populares [...]” (VALLADARES, 1991, p. 104). Com efeito, os cientistas sociais da época reconhecem nos movimentos de moradores formas coletivas de construção de cidadania a partir das suas reivindicações de acesso a saneamento básico, saúde, creches, transporte coletivo etc., visando ao atendimento de suas necessidades.

Nesse momento, rompe-se a visão que separava o trabalho (assalariado e, portanto, ligado ao processo produtivo) e aquilo que era tido como não-trabalho (ligado à informalidade), separação essa discutida anteriormente. Continuava, porém, presente, uma visão dualista, mas agora com as polaridades “setor formal”, que corresponde ao trabalho regular, assalariado, e “setor informal”, relativo ao trabalho autônomo, e que abrange “[...] atividades que vão desde estratégias de sobrevivência até atividades lucrativas e especializadas que buscam na ‘informalidade’ uma forma de burlar o fisco e fugir de qualquer controle estatal [...]” (VALLADARES, 1991, p. 105). Ambos os setores passaram a ser vistos, então, como fazendo parte da divisão social do trabalho.³¹

Com efeito, passa-se a considerar trabalhadores todos os que desempenham uma atividade econômica, e não apenas aqueles que têm um vínculo de trabalho que corresponda a um emprego assalariado. Nasce uma nova categoria: trabalhadores pobres (VALLADARES, 1991). Com a deterioração do salário mínimo ocorrida desde o final dos anos 1970, mesmo o trabalhador regular assalariado passa a conviver com inúmeras incertezas e carências.

³¹ É importante deixar claro que, nesta parte do capítulo, estamos buscando mostrar formas pelas quais a pobreza foi representada. Ou seja, trabalha-se, aqui, no plano do pensar sobre o real.

Com a nova categoria — “trabalhadores pobres” —, assiste-se à superação da oposição “trabalhador X vadio”. O que antes era denominado vadio (termo, em geral, utilizado em referência a indivíduos vinculados a ocupações de baixos rendimentos ou “bicos”) passa a ser chamado trabalhador pobre. Agora, o seu oposto é o “bandido”, que, de acordo com o pensamento dominante, é aquele que recusa o trabalho, o que remete a pobreza à criminalidade (VALLADARES, 1991). Assim,

[...] O bandido, que já foi trabalhador, não apenas recusa o trabalho por considerar que o mesmo não remunera (o trabalho não compensa) como considera o trabalhador um “otário” que labora cada vez mais para ganhar cada vez menos. [...] o bandido, ao se opor ao trabalho, estaria de certa forma associando o trabalho à escravidão, associação esta que se acreditava superada, decorridos 100 anos da Abolição (ZALUAR, 1985, apud VALLADARES, 1991, p. 107-108).

Cabem, por fim, algumas considerações sobre os vínculos da pobreza contemporânea, no Brasil, com os mecanismos que regem a força de trabalho (TELLES, 1993). Presenciam-se trabalhadores cada vez mais substituíveis em seus postos de trabalho. Assim, “[...] uma ampla maioria dos trabalhadores tem uma trajetória regida pela insegurança, pela instabilidade e mesmo precariedade nos vínculos que chegam a estabelecer com o trabalho [...]” (TELLES, 1993, p. 12).

A pobreza, presente nos discursos oficiais, alvo de estudos e debates acadêmicos, sempre foi documentada. Entretanto, parece distante a implementação de políticas sociais para, efetivamente, combatê-la. É o que Telles (1993, p. 9) denomina de enigma da pobreza brasileira:

[...] espanta que essa pobreza persistente, conhecida, registrada e alvo do discurso político, não tenha sido suficiente para constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida para que esse país mereça ser chamado de civilizado. Sobretudo espanta que o aumento visível da pobreza no correr dos anos nunca tenha suscitado um debate público sobre a justiça e a igualdade, pondo em foco as iniquidades inscritas na trama social.

De fato, e embora já tenham transcorrido muitos anos desde que Telles (1993) escreveu essas palavras, o Brasil se moderniza, mas o crescimento econômico não vem acompanhado de uma significativa diminuição da pobreza e de formas mais eficazes de combatê-la.

Encerrando esta breve abordagem da pobreza na sociedade brasileira, cabe destacar que seu objetivo (tal como a discussão precedente, acerca da

pobreza na Europa, no período que vai do final da Idade Média até a instauração e consolidação da sociedade capitalista industrial) foi demonstrar a *historicidade da pobreza*, qual seja, o fato de que esta tanto configura-se quanto é representada de formas diferentes em diferentes momentos históricos. Essa discussão parece-nos relevante para a posterior abordagem da concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família — concepção essa que não é a única possível.

No item seguinte, abordamos outra característica da pobreza que também se mostrará de importância capital para analisarmos, adiante, o modo pelo qual é concebida aquela condição social, no âmbito do Bolsa Família.

2.3 A pobreza como fenômeno multifacetado e seus sujeitos

Vale aqui pontuar algumas conceituações de pobreza, a fim de entendê-la como fenômeno complexo e multifacetado, provocando uma discussão no intuito de que ela assim seja compreendida, se queremos ter uma visão mais abrangente e crítica desta temática. Outrossim, diferentes concepções de pobreza ligam-se a valores, concepções de sociedade e projetos societários diversos entre si, e contribuem para fundamentar a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social (SILVA, 2008).

A pobreza “[...] diz respeito a uma situação na qual uma pessoa (ou família), não tem condições de viver dentro dos padrões socialmente estabelecidos em um certo momento histórico [...]” (STOTZ, 2005, p. 53). Nas palavras de Rocha (2006, p. 14), “[...] ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive.” Conceituação semelhante é adotada por Pereira (2006, p. 231, n. 1): “Indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela sociedade à qual pertencem.”³²

Silva (2007, p. 1430) afirma que

³² Trata-se, como diz a autora, da “tradução livre” de uma formulação feita por TOWNSEND, P. *Poverty in the UK: a Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth: Penguin, 1979.

[...] a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política.

De acordo com Silva (2007), a existência da pobreza e seu crescimento apóiam-se na concentração de riqueza e na desigualdade social. Posição semelhante é compartilhada por Leite (2008b, p. 91):

A pobreza hoje disseminada pelos quatro cantos do mundo não resulta, na grande maioria dos casos, de uma insuficiente produção de riqueza. Ela é devida, acima de tudo, à forma predominante de organização social, geradora de desigualdades gritantes, que se acentuam rápida e dramaticamente.

Desse modo, a pobreza, no mundo contemporâneo, é, sobretudo, o produto das relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, tornando-se indicação de negação das condições básicas de sobrevivência.

Como mostra Soares (2003, p. 43-44), o conceito correspondente

[...] foi instrumentalizado para fins de quantificar o tamanho da pobreza em determinada população. Quase sempre esse “corte” é feito por um valor monetário ou renda disponível que um indivíduo ou uma família recebem em dado período. Esse valor – que constitui a chamada “linha de pobreza” – costuma ser associado ao custo de uma “cesta básica” de alimentos ou de um conjunto de “necessidades básicas”. Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como pobres aqueles que recebem abaixo de um valor (“a linha de pobreza”) suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial, consideram como pobre aquele que vive com menos de um dólar diário.³³

Soares (2003) — para citar um exemplo — parte, então, da definição de uma renda ou valor monetário para delimitar quem está e quem não está inserido na

³³ Como já sinalizamos anteriormente, esse tipo de critério, usado pelo Banco Mundial [e outros organismos internacionais, como o FMI e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)], não é — se utilizado de forma isolada, isto é, extraído de uma realidade mais complexa — o que melhor define a pobreza. Esses organismos privilegiam dados técnico-quantitativos, mas afastam-se da análise histórica das relações sociais de produção. No mais, “[...] as modalidades de participação promovidas pelos organismos internacionais são exatamente aquelas que obscurecem ou obstaculizam as identificações políticas, retirando dos processos participativos aquela dimensão coletiva que permite o reconhecimento da presença dos diferentes interesses — conflituosos — que perpassam e constituem a vida em sociedade [...]” (ALMEIDA, 2006, p. 102).

situação de pobreza. Ou seja, são consideradas pobres as pessoas cuja renda familiar³⁴ *per capita* é inferior à linha de pobreza.

Segundo Telles (1993), a pobreza contemporânea ganha novas proporções à medida que emergem novas formas de exclusão — fruto, principalmente, da reestruturação produtiva e da incapacidade do Estado em intervir na economia. Contrapondo-nos, em parte, à ideia de Telles, poderíamos dizer que não se trata de uma “incapacidade” do Estado, mas de uma “desresponsabilização”, uma vez que há possibilidade de estudos técnicos e científicos e suficientes recursos materiais, por parte do Estado, para o enfrentamento da pobreza.

Entretanto, concordamos com sua posição segundo a qual a pobreza, em nosso país, revela o alto grau de desigualdade existente na sociedade brasileira e as formas de atuação do Estado minimizam a situação de pobreza sem, de fato, enfrentar as questões que a geram. Como afirma a autora:

[...] a pobreza não é simplesmente fruto de circunstâncias que afetam determinados indivíduos (ou famílias), desprovidos de recursos que o qualifiquem para o mercado de trabalho. O pauperismo está inscrito nas regras que organizam a vida social. É isso que permite dizer que a pobreza não é apenas uma condição de carência, passível de ser medida por indicadores sociais. É antes de mais nada uma condição de privação de direitos, que define formas de existência e modos de sociabilidade [...] (TELLES, 1993, p. 13).

Por sua vez, Sarti (2007), depois de afirmar que os pobres são os destituídos dos instrumentos que, na sociedade capitalista, conferem riqueza, poder e prestígio, observa que eles “[...] vivem em bairros periféricos, exercem ocupações com baixa qualificação profissional, estão entre os que têm baixa escolaridade, recebem as mais baixas remunerações [...]” (SARTI, 2007, p. 12). O que evidencia, segundo a autora, outras características que marcam não somente a situação de pobre, como também revela os sujeitos-atores (“os pobres”), muitas vezes camuflados sob números e estatísticas.

³⁴ Obviamente, nem sempre se toma por base uma renda familiar *per capita*. Entretanto, Rocha (2006), adotando a família como unidade estatística, toma “[...] como ponto de partida um critério de renda, especificamente de renda familiar, tendo em vista que a pobreza deve ser entendida no âmbito da família, unidade solidária do consumo e rendimento, e não a partir do valor da renda individual [...]” (p. 175). Segundo a autora, “indicadores de renda individual, como o percentual de trabalhadores que ganham o salário mínimo ou a distribuição de rendas das pessoas, dão apenas subsídios indiretos sobre a incidência da pobreza.” (ROCHA, 2006, p. 175)

No entanto — e esse é um ponto fundamental para o presente trabalho, já tendo sido apontado de passagem, anteriormente —, a mesma autora mostra que, tanto no âmbito do senso comum quanto até mesmo no campo da produção acadêmica, a pobreza e os pobres frequentemente são pensados a partir do que ela denomina “pressuposto da falta” (SARTI, 2007, p. 36): considera-se quase que exclusivamente o que lhes falta, aquilo que não têm, aquilo que não são. No limite, são pensados como não sujeitos, isto é, como seres passivos diante da realidade (LEITE, 2008b, p. 86). Assim, não se considera o que a mesma Sarti (2007, p. 36) chama “positividade concreta” da pobreza e dos pobres, o que significa levar em conta, em relação a tais sujeitos, “[...] como (sobre)vivem, como trabalham, como buscam resolver seus problemas de moradia, como representam aspectos do mundo do qual fazem parte etc. [...]” (LEITE, 2008b, p. 86).

O ponto de partida deste capítulo e do tratamento do objeto deste trabalho é uma discussão conceitual sobre a pobreza. “Essa percepção preliminar do que seja a pobreza num contexto determinado é elemento essencial para estabelecer um quadro de referência para a análise e aplicação de políticas antipobreza [...]” (ROCHA, 2006, p. 10)³⁵. Rocha (2006, p. 9), observa: “[...] Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada [...]”.

Sendo a pobreza um fenômeno multifacetado, não se devem tomar os rendimentos monetários como o único parâmetro para definir quem se encontra naquela condição social.

[...] pobreza é mais que insuficiência de renda. A determinação fundamental da pobreza é de natureza estrutural, decorrente, sobretudo, da exploração do trabalho; geradora da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho de renda estável, inclusive contribuindo para a não-participação política (SILVA, 2008, p. 24).

De fato, a insuficiência de renda não basta para qualificar a pobreza, uma vez que, entendendo-a como fenômeno multifacetado, ela engloba outras

³⁵ Essa ideia é aprofundada no capítulo seguinte, no qual discutimos os programas de transferência de renda, dentre eles o Bolsa Família.

dimensões de vulnerabilidade social,³⁶ dentre elas o acesso a serviços públicos como a saúde, a educação, o saneamento básico etc.; a privação de bens materiais; e, por fim (mas não menos importante) aspectos da positividade concreta — tudo isso permitindo-nos entender que tal condição social apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política.

Segundo Rocha (2006), há argumentos favoráveis e contrários à definição de determinado nível de renda como critério para delimitar a linha de pobreza:

O principal argumento teórico para o uso da renda no estabelecimento de linhas de pobreza, ou, mais genericamente, para mensurar o nível de vida de uma sociedade, consiste na estreita correlação entre nível de renda e os indicadores de bem-estar físico. Na verdade, o que se teria em mente, pelo menos quando se trata de pobreza absoluta, eram indicadores físicos de qualidade de vida, para os quais a renda serviria como *proxy*, muitas vezes questionável. O fato de que o combate à pobreza e a implementação de políticas visando à redução das desigualdades sociais implicavam intervenção governamental crescente — cujos efeitos em termos de oferta de serviços públicos, subsídios e outros benefícios não se refletem através da renda —, deu impulso adicional às abordagens que utilizavam indicadores sociais ao invés da renda como medida de bem-estar. (ROCHA, 2006, p. 18)

Entretanto, mesmo levando em consideração a pobreza como fenômeno multifacetado, levar em conta o critério da renda e, no caso brasileiro, a pobreza absoluta,³⁷ é fundamental, uma vez que “[...] a questão da mensuração é crucial, pois permite distinguir e dimensionar clientelas potenciais [de políticas

³⁶ Pensamos que não cabe, aqui, uma discussão conceitual sobre as várias acepções que a expressão “vulnerabilidade social” tem recebido na literatura. Porém, vale a pena destacar que ela tem merecido atenção na literatura pertinente. Segundo Ivo (2008), a noção de vulnerabilidade social “[...] está associada às condições propulsoras de ‘desvantagens sociais’ e riscos de indivíduos e grupos sociais caírem em estados de carência ou fragilidade de vínculos de inserção e de mobilidade social. Essa noção vem sendo operacionalizada, de forma analítica, pela identificação da disponibilidade de recursos materiais dos indivíduos e pelo processo de oportunidades sociais, econômicas e culturais originadas do Estado, do mercado e da sociedade.” (IVO, 2008, p. 200). A partir da análise das políticas de assistência focalizada, a “[...] análise da vulnerabilidade considera três dimensões que se traduzem em vantagens ou desvantagens de segmentos específicos quanto à sua reprodução social e sua mobilidade social: *as condições de sua inserção no âmbito do trabalho [...], o nível de renda e a condição de inserção à proteção social do Estado [...]*” (IVO, 2008, p. 200, grifos nossos). Outrossim, a mesma autora considera outras dimensões determinantes do nível de vulnerabilidade, tais como: os recursos materiais, as variáveis culturais e as oportunidades geradas no nível das políticas públicas.

³⁷ Veremos, a seguir, uma breve diferenciação entre pobreza absoluta e pobreza relativa. Para o momento, vale lembrar, que “[...] *Pobreza absoluta* está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de *pobreza relativa* define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos ‘relativamente pobres’ em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos.” (ROCHA, 2006, p. 11, grifo nosso)

de enfrentamento da pobreza], assim como vincular conceitos à formulação de programas sociais.” (ROCHA, 2006, p. 07) De sua parte, Leite (2002) discute, por um lado, a complexidade do fenômeno pobreza — seu caráter multifacetado — e, por outro, os rendimentos monetários como sendo, isoladamente, o critério mais apropriado para se definir quem se encontra e quem não se encontra na condição de pobreza, dado o caráter essencialmente mercantil — e monetário — do capitalismo. De fato, numa sociedade como a brasileira, onde, no fundamental, aquilo de que se dispõe é obtido por meio do uso do dinheiro, o critério da renda — isoladamente — é o melhor critério para delimitar quem está na situação de pobreza. Entretanto, deve-se ressaltar, mais uma vez, que a compreensão da pobreza vai muito além de expor os dados quantitativos pertinentes, ou seja, referentes a quem está abaixo e acima da “linha de pobreza”.

De qualquer modo, em se tratando da linha de pobreza, por meio do conceito de pobreza absoluta classificam-se os que estão nessa condição social *independentemente* da situação em que se encontram outras parcelas da população. Estabelece-se uma linha de pobreza, em geral, tomando-se por base um determinado nível de renda, deixando-se de lado a distribuição de renda produzida na sociedade considerada. Assim sendo, o critério permite apenas determinar quem está abaixo daquela linha, cuja determinação é sempre arbitrária (LEITE, 2002, p. 28-29).

Por sua vez, a ideia de pobreza relativa é marcada pela proporcionalidade, por comparações. Leva em conta, numa determinada sociedade, qual é a participação de cada um de seus segmentos na riqueza produzida. Diz respeito à desigualdade na distribuição da riqueza, bem como procura estabelecer um valor que tenha como referência o nível de vida predominante na sociedade a que se refere. Geralmente, “[...] esse valor é estabelecido com base na renda média ou mediana do conjunto da população, por conseguinte, desvinculado do efetivo poder de compra ou do nível de bem-estar que é capaz de proporcionar de fato.” (ROCHA, 2006, p. 14) Por exemplo, “[...] o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) adota o valor correspondente a 50% da renda mediana como linha de pobreza nos países industrializados [...]” (ROCHA, 2006, p. 16). De um modo geral,

[...] O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social [...] (ROCHA, 2006, p. 11).

Voltemos ao tratamento da pobreza absoluta. Segundo Maranhão (2006), o Banco Mundial utiliza uma “linha de pobreza” para definir quem está ou não na situação de pobre, uma vez que,

[...] enquanto nos países centrais a “linha de pobreza” é definida por meio de um cálculo que compara a *renda dos indivíduos* com a renda média nacional, nos países periféricos a linha de pobreza é arbitrariamente definida pela *renda per capita* de um ou dois dólares diários (MARANHÃO, 2006, p. 41, grifo do autor).

Entretanto, a utilização de uma única linha de pobreza para o País “[...] introduz vieses indesejáveis na composição entre áreas de análise, na medida em que pressupõe, por exemplo, que o custo de vida para os pobres seria o mesmo na metrópole de São Paulo e na zona rural do Nordeste.” (ROCHA, 2006, p. 176)

Por fim, vale destacar que, segundo matéria divulgada no jornal *O Estado de São Paulo*,³⁸ o Banco Mundial, em 2008, chegou à conclusão de que deveria ser recalculada a linha de pobreza. Os economistas daquela instituição chegaram à conclusão de que a antiga medida — US\$ 1,00 — não era adequada para avaliar a situação da humanidade. Segundo o Banco Mundial, a elevação daquela linha para US\$ 1,25 reflete de forma mais adequada a realidade das populações, pois existem “mais miseráveis” no mundo do que se imaginava e o combate contra a pobreza será mais difícil do que os governos esperavam. No novo estudo publicado e no qual chega a tais conclusões, a entidade alerta que 1,4 bilhão de pessoas no planeta vivem com menos de US\$ 1,25 por dia. As conclusões são de que um em cada quatro habitantes dos países ditos “em desenvolvimento” deve ser considerado como pobre, vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia. A nova medida foi estabelecida com base em estudos que havia três anos vinham sendo feitos pelos economistas do Banco Mundial. Um número maior de pessoas em 116 países foi entrevistado para que a entidade definisse sua nova linha da pobreza.

³⁸ CHADE, Jamil. Banco Mundial cria nova linha internacional da pobreza. **O Estado de São Paulo on line**, São Paulo, 27 agos. 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/intenacional/not_int231143,0.htm>. Acesso em: 27 agos. 2008.

Com base no exposto anteriormente, podemos perceber que a compreensão da pobreza abrange uma situação bem mais complexa do que um conceito que se dá a partir de indicadores monetários. Como afirma Leite (2002), em relação ao Brasil,

[...] tratar do assunto tendo como base unicamente os rendimentos monetários permite uma visão apenas aproximada tanto da profunda **desigualdade** que caracteriza a sociedade brasileira [...] como, também, da marcante **precariedade** das condições em que vivem imensos segmentos da população brasileira. (LEITE, 2002, p. 58, grifo do autor)

Isto mostra que há uma preocupação, por parte dos autores citados acima, em colocar a discussão acerca da pobreza não somente a partir dos rendimentos monetários, o que seria uma forma reducionista de analisar o problema, mas também considerando outros indicadores que caracterizam tal condição social. Segundo Stotz (2005, p. 54),

[...] quando se fala de [*sic*] pobreza, sem uma definição adequada, que seja aceita pela maioria, não há também a possibilidade de um consenso em torno de quem deve ser considerado eventualmente beneficiário de uma política de combate à pobreza.

Da mesma forma, tratar da questão da pobreza é deixar transparecer o enorme grau de desigualdade na distribuição de renda e de riqueza, evidenciado a partir do subconsumo, da desnutrição, das condições precárias de vida, da baixa escolaridade, bem como da pouca participação na vida política e social, o que coloca a pobreza num patamar de discussão em que ela deve ser vista como resultado de um processo social e econômico de desigualdade social.

Há de se pensar que a concepção de pobreza remete a algumas considerações importantes, dentre as quais podemos destacar: de qual perspectiva se pensa o assunto? Como é tratada a população que vive nesse quadro social? Geralmente, o universo temático que inclui os pobres e a pobreza, tratado por estudiosos do assunto, focaliza mais a condição de vida em que se encontra aquela população do que seus próprios sujeitos. Assim, referindo-se aos teóricos que trabalham com a noção de exclusão social,³⁹

³⁹ Não é nossa intenção, aqui, discutir o uso (muito frequente), dessa expressão, mas, tão somente, fazer referência a um contexto em que indivíduos são tomados como passivos e meros receptores de benesses, fornecidas, seja do Estado, seja por parcelas da sociedade civil. Martins (2003) considera a “exclusão social” uma expressão com significado impreciso. Na verdade, esse autor não a considera uma categoria teórica — um conceito cientificamente preciso —, mas uma noção que merece ser problematizada, dirigindo-lhe críticas pertinentes.

Martins (2003, p. 40) afirma que “[...] os pobres são excluídos do ponto de vista de certas categorias sociais que, de fato, não vivem a experiência social da exclusão com a qual se preocupam [...].” Como se não bastasse, pensam em mecanismos de “inclusão”, mas não direcionam sua atenção para os fatores estruturais responsáveis por gerar a condição chamada de exclusão social. Além disso, pensam em “incluir” *na realidade social existente* os ditos excluídos, sem considerar a possibilidade de *mudanças* nessa mesma realidade. Ribeiro (2005, p. 16), por sua vez, afirma:

O diálogo com os sujeitos da transformação constitui um objetivo raramente assumido nos estudos recentes da pobreza. Esses estudos, em geral apoiados exclusivamente em técnicas quantitativas de pesquisa, tendem a afastar-se da análise histórica das relações sociais de produção e, também, da reflexão de contextos sociais onde tornam-se nítidas as singularidades da sociedade brasileira [...].

Como consequência, a mesma autora (RIBEIRO, 2005, p. 20-21) evidencia que

[...] os pobres são renomeados por suas fragilidades, e não por sua força efetiva ou potencial. Descontextualizados e des-historicizados, surgem, no discurso tecnocrático, reconstruídos por um novo tipo de vigilância, que desconhece os valores sociais que possibilitam, no cotidiano, a solidariedade, a cooperação e a fraternidade.

A população pobre que não tem (mesmo que temporariamente) acesso ao trabalho assalariado é caracterizada por não participar da mão de obra explorada pelo capital — às vezes, por não ter qualificação exigida pelo mercado ou por ser substituída (em parte) pelas máquinas, em virtude do advento de novas tecnologias.

A fim de conter parte das consequências danosas desse modelo econômico, uma alternativa tem sido a implementação de políticas sociais compensatórias⁴⁰ (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). No caso dessa

Na verdade, é uma noção que, para esse autor, deve ser descartada, pois, em certo sentido, ela absolutiza situações (reais ou supostas) de exclusão, que, na verdade, são sempre parciais e temporárias: ninguém é total e permanentemente excluído do sistema capitalista. Segundo Martins (2003) — em se tratando da “categoria exclusão” —, os teóricos, os acadêmicos e os agentes de pastoral, ao procurar um conceito de “exclusão”, acabam por inserir indivíduos em certos parâmetros que divergem dos de “trabalhador”, “pobre” e “marginalizado”. Criam assim, um novo conceito, sem denunciar as causas e as contradições que faz com que uma grande parcela da população seja “inserida” nesse “conceito”. O tema exclusão não esconde, portanto, o preconceito daqueles que, sentindo-se “incluídos”, pensam sobre os que se situam numa realidade social denominada “exclusão” (MARTINS, 2003).

⁴⁰ Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), os programas compensatórios, inseridos numa lógica liberal e num programa político conservador, são próprios da nova fase do capitalismo, marcada pela hegemonia do capital financeiro. Para esses autores, “[...] o conceito de capital financeiro possui duas versões clássicas [...]. A primeira é de Rodolph Hilferding, formulada em

modalidade de políticas, temos governos dirigindo ações minimalistas aos mais pobres e miseráveis, como veremos mais detalhadamente adiante, no item 2.6.

2.4 A pobreza no Brasil

A formação da sociedade brasileira, que se deu a partir do processo de colonização, do escravismo e da “[...] ausência de compromisso com qualquer defesa mais contundente dos direitos do cidadão por parte das elites econômicas [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 73), contribuiu para o agravamento da desigualdade social e para a existência de uma imensa pobreza no País. No Brasil, há toda uma história de interesses políticos que, por muito tempo, dominaram e ainda dominam as áreas política e econômica. E, a seu lado, coexistem componentes da tradição conservadora caracterizada por uma concepção “[...] patriarcal de mando e autoridade [...]” (TELLES, 1993, p. 10), com propósitos de preservar o *status quo* e a ordem social estabelecida. Por sua vez, essa tradição conservadora cria “[...] a figura do inferior que tem o dever da obediência, que merece o favor e proteção, mas jamais os direitos [...]” (TELLES, 1993, p. 10).

No Brasil, a pobreza, que atinge milhões de pessoas, está certamente ligada à desigualdade social, como já afirmamos. Como evidencia Pereira (2006, p. 243):

[...] o problema brasileiro no combate à pobreza não é a escassez de recursos, mas sim a extrema desigualdade, a ineficácia da maioria das políticas sociais vigentes e, principalmente, a impossibilidade política de se implantar [sic] no Brasil medidas redistributivas que retirem das elites recursos para serem transferidos aos mais pobres.

1910 a partir da realidade alemã e situada no campo marxista. Segundo ela, o capital financeiro resulta da fusão ou integração (aliança orgânica) entre o capital bancário e o capital industrial, com a dominação do primeiro. O capital financeiro é a expressão maior da fase monopolista e imperialista do capitalismo, que começou no último quarto do século XIX. A outra concepção de capital financeiro, de John Arkinson Hobson, tem como referência a realidade inglesa e foi publicada em 1902. Nesta concepção, o capital financeiro surge a partir da solidariedade de interesses financeiros da comunidade de negócios, que articula o capital industrial e o capital bancário, sem haver, necessariamente, uma fusão ou integração orgânica. Essa teorização, embora mais ampla que a anterior, também especifica a dominação geral (não orgânica) do capital bancário [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 177). De uma maneira geral, o conceito de “capital financeiro”, segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), “[...] refere-se à fração do capital que se reproduz principalmente na esfera financeira, no âmbito da acumulação fictícia, podendo assumir várias formas institucionais [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 177).

No País, a desigualdade social é alarmante e totalmente visível no cotidiano de milhares de famílias que lutam, a cada dia, pela sobrevivência e pelo emprego, tendo que enfrentar precárias condições de saúde e saneamento, decorrentes do descaso dos órgãos públicos.

Segundo Weissheimer (2006, p. 67-68), “[...] cerca de 14 milhões de pessoas convivem com a fome no país e mais de 72 milhões de brasileiros estão em situação de insegurança alimentar [...]”.⁴¹ Acrescem-se a isso outros dados alarmantes, como o fato de que “[...] 28,5% da população, cerca de 41,8 milhões de pessoas, não tem acesso simultâneo a serviços de água, esgoto e coleta de lixo.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 187)

Embora pesquisas⁴² apontem, recentemente, uma suposta redução da pobreza no Brasil, mantêm-se elevados os contingentes populacionais vivendo nessa condição social, bem como os níveis de desigualdade social, como o demonstram os Gráficos 1 e 2. Em se tratando de distribuição de renda, “[...] o Brasil aparece em penúltimo lugar entre o conjunto dos países do mundo [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 185), mostrando em números o que se percebe empiricamente na realidade brasileira. Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 185),

[...] 1,7 milhões de brasileiros ricos, ou seja, 1% da população, se apropria da mesma soma de rendimentos familiares distribuída entre outros 86,5 milhões de pessoas (50% da população); 53,9 milhões de brasileiros (31,7% da população) sobrevivem com menos de R\$ 160,00 mensais e são considerados pobres; e 21,9 milhões de brasileiros (12,9% da população) são indigentes, ou seja, possuem uma renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

⁴¹ Segundo o mesmo autor, “[...] dois em cada cinco brasileiros não ‘têm’ garantia de acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes [...]” (WEISSHEIMER, 2006, p. 67-68).

⁴² CAI o número de famílias com renda de até meio salário mínimo. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/vidae/not_vid247308,0.htm>. Acesso em: 24 set. 2008. Entretanto, essa redução é profundamente discutível. É muito provável que ela esteja diminuindo se tomada apenas pelo prisma dos rendimentos monetários — o que é profundamente insuficiente para se considerar sua redução efetiva, dado o caráter multifacetado da pobreza.

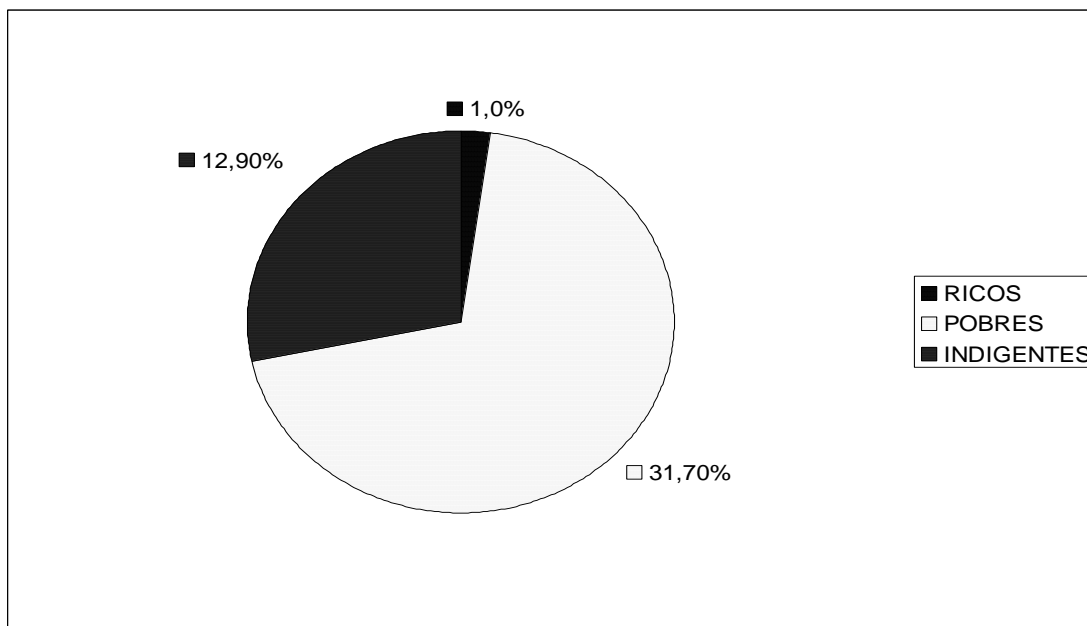


GRÁFICO 1 — BRASIL: PARTICIPAÇÃO DE SEGMENTOS DA POPULAÇÃO NA RENDA NACIONAL, EM PORCENTAGEM — 2003

Fonte: Behring e Boschetti (2007)

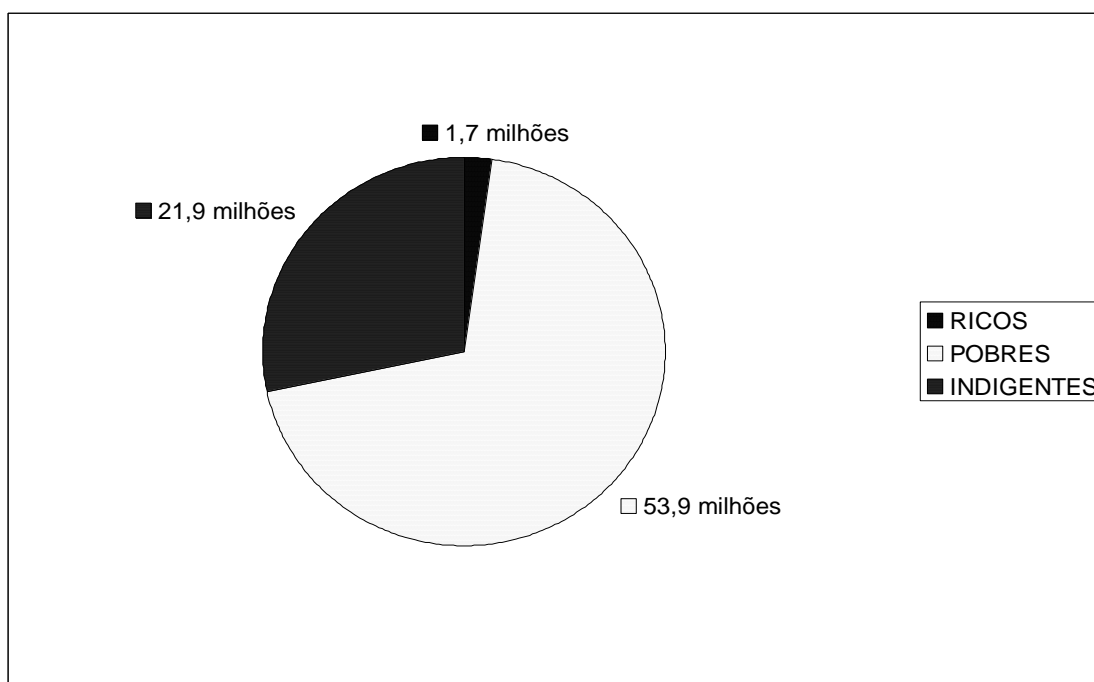


GRÁFICO 2 — BRASIL: PARTICIPAÇÃO DE SEGMENTOS DA POPULAÇÃO NA RENDA NACIONAL, EM NÚMERO DE INDIVÍDUOS — 2003

Fonte: Behring e Boschetti (2007)

Outro aspecto a ser destacado diz respeito a como a pobreza se manifesta nas regiões brasileiras e seu impacto econômico sobre os indivíduos que nelas vivem, tendo o Nordeste o maior percentual de pobres. Tomando como

parâmetro o índice de Gini⁴³ (anos 2002 a 2006) nas diversas regiões do País, podemos perceber como ele se mostra particularmente elevado na Região Nordeste, como é demonstrado pela Tabela 1.

Tabela 1 — Distribuição de renda no Brasil, segundo as regiões — 2002 a 2006*

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006
Região Centro-Oeste	0,58	0,59	0,60	0,59	0,58
Região Norte	0,59	0,56	0,59	0,57	0,56
Região Nordeste	0,64	0,63	0,64	0,63	0,62
Região Sul	0,58	0,58	0,57	0,56	0,56
Região Sudeste	0,57	0,56	0,55	0,55	0,55

* Índice de Gini das pessoas ocupadas, de acordo com rendimento positivo de todos os trabalhos, discriminadas por região, gênero, cor ou raça, ramo de atividade, situação censitária e educação.

Fonte: Elaboração a partir dos microdados das PNADs (Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios) 2002-2006. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/377.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2009.

A tabela abaixo — que se refere aos anos de 2002 a 2007 — mostra o percentual de domicílios vivendo abaixo da linha de pobreza por região brasileira.

Tabela 2 — Percentual de domicílios vivendo abaixo da linha de pobreza por região brasileira — 2002 a 2007

Regiões	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Centro-oeste	18,2%	19,2%	15,7%	14,9%	11,7%	8,5%
Norte	36,9%	37,6%	35,9%	32,2%	28,6%	28,9%
Nordeste	48,0%	49,4%	46,9%	42,8%	38,0%	35,5%
Sul	16,6%	16,8%	14,4%	13,3%	11,1%	9,2%
Sudeste	15,8%	17,2%	15,7%	13,5%	10,7%	9,1%
Brasil	25,5%	26,7%	24,8%	22,3%	19,1%	17,2%

Fonte: BARROS, Alexandre Rands. **Salário mínimo, Bolsa Família e desempenho relativo recente da economia do nordeste**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-f5d688f20889b3a30d96f59c796dd310.doc>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

⁴³ O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de renda ou de riqueza, tomando por base “[...] o intervalo entre a média dos 10% mais pobres e a média dos 10% mais ricos [...]” (IVO, 2008, p. 223). Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor, situação que não se encontra na realidade empírica), a 1, quando a desigualdade é máxima (na situação limite — e hipotética — em que apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Soares (2003), valendo-se de uma abordagem qualitativa, sintetiza algumas características das famílias pobres no Brasil:

1) As famílias pobres tendem a ser mais numerosas; 2) As rendas das famílias pobres dependem mais dos ganhos dos chefes de família; 3) Os chefes de família pobres são relativamente mais jovens; 4) Entre os pobres, a proporção das famílias chefiadas por mulheres é maior; 5) Os chefes de família que se declaram de cor negra (ou parda) são proporcionalmente mais numerosos entre os pobres; 6) Os chefes de família pobres estão mais submetidos a relações informais de trabalho, ou exercem proporcionalmente mais atividades por conta própria; 7) As atividades econômicas dos chefes de família pobres tendem a concentrar-se nos setores de baixa produtividade; 8) Os níveis educacionais dos chefes de família são muito mais baixos. (p. 51-52)

Há, também, uma caracterização dos pobres metropolitanos no Brasil feita através de doze indicadores socioeconômicos. Sete indicadores caracterizam a inserção dos pobres no mercado de trabalho: taxa de atividade, ocupação secundária, ocupação terciária, trabalho precoce, trabalho informal, trabalho informal feminino, subemprego. Quatro indicadores se referem às condições de acessibilidade dos pobres aos serviços básicos de suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo e educação. Por fim, um indicador destaca a posse de geladeira como utilização de bem durável (ROCHA e TOLOSA, 1993 apud SOARES, 2003, p. 54-56).

Pesquisas referentes à pobreza desenvolvidas no Brasil são relevantes para o delineamento de políticas públicas. Por sua vez, o desafio que se coloca é, essencialmente, como priorizar os gastos a serem utilizados no tratamento da pobreza, assunto que será retomado adiante.

2.5 A pobreza no Brasil: o Estado e os direitos sociais

Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 75), “[...] o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido de garantia dos privilégios das classes dominantes.” Com a luta dos trabalhadores, a partir de movimentos e manifestações, é que se tornou possível a criação e implementação dos direitos sociais.⁴⁴ É interessante notar que a constituição dos direitos sociais,

⁴⁴ Entretanto, vale destacar que essa implementação não se deu de forma homogênea e universal, mas a partir do movimento histórico de cada país.

no Brasil, não acompanha o mesmo tempo histórico dos países de capitalismo central. Deste modo,

[...] não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social num país de natureza capitalista com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas dos trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 78).

De alguma forma, o resultado destas lutas contribuiu para que, muito tempo depois, a partir da Constituição de 1988, fosse sinalizada na sociedade brasileira uma perspectiva de construção de um padrão público universal de proteção social (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Entretanto, os investimentos no campo social sempre ficaram subordinados à área econômica, de modo que as políticas de crescimento econômico do governo brasileiro — apesar da dimensão dos problemas sociais, como a concentração de rendimentos, o desemprego, a falta de saneamento básico, a pobreza e a miséria de milhões de brasileiros — submetem recursos públicos aos desígnios dos interesses dominantes, colocando-se a serviço, muitas vezes, de capitais estrangeiros e da incansável meta do crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) (RIBEIRO, 2005).

Desde os governos anteriores, bem como no governo Lula, as exigências quanto ao esforço do Estado para atingir as metas do superávit primário⁴⁵ mostram a fragilidade econômica, bem como a subordinação política às regras impostas pelas agências internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. É interessante lembrar que estas duas instituições, “[...] que fornecem novos empréstimos para que as dívidas contraídas sejam pagas conforme as exigências dos credores, criam restrições cada vez maiores aos investimentos em expansão e à universalização de serviços públicos de qualidade [...]” (VALLA, 2005, p. 51).

⁴⁵ “[...] O superávit primário é o resultado da arrecadação total de impostos, taxas e contribuições menos as despesas do governo, excluindo-se desta conta o pagamento dos juros e a correção monetária (a inflação). O superávit nas contas governamentais é chamado de primário exatamente porque exclui aquilo que deve ser pago necessariamente, ou seja, os juros e a correção monetária devidos aos credores das dívidas externa e interna [...]” (VALLA, 2005, p. 40).

Além de todos os problemas existentes nos países em que atuam, tais como o desemprego estrutural e as condições de vida precárias, o FMI e o Banco Mundial têm como pressuposto “[...] a idéia de que as pessoas e suas comunidades devem ser ‘criativas’ e ‘se virar’ para compensar os problemas criados por essa lógica de individualismo e lucro que prejudica os mais fracos e vulneráveis [...]” (VALLA, 2005, p. 51).

O aumento do desemprego e dos processos de flexibilização no mundo do trabalho, principalmente nos países periféricos, está, de alguma forma, vinculado ao processo de globalização econômica.⁴⁶ As novas transformações advindas da globalização econômica trazem como exigência às economias nacionais orientações tais como a abertura econômica nacional ao mercado mundial; adequação dos preços domésticos aos preços internacionais; prioridade à economia de exportação; forte empenho das políticas monetárias e fiscais na redução da inflação e da dívida pública; minimização da regulação estatal, bem como a redução do montante das transferências sociais e do peso das políticas sociais no orçamento do Estado (SANTOS, 2005).

Assim sendo, “[...] a nova pobreza globalizada não resulta da falta de recursos humanos ou materiais, mas tão só do desemprego, da destruição das economias de subsistência e da minimização dos custos salariais à escala mundial.” (SANTOS, 2005, p. 35) Além do desemprego, o quadro de precariedade atinge os serviços básicos públicos, como água, luz, saúde e educação, principalmente para aqueles segmentos sociais que deles mais precisam.

Os indivíduos que se encontram em situação de grave vulnerabilidade social, diante da possibilidade de perda do emprego, aceitam relações de trabalho instáveis, que, entre outros aspectos, “[...] reduzem as condições de seguridade vinculadas ao trabalho formal [...]” (VALLA, 2005, p. 49) e têm,

⁴⁶ “[...] a globalização econômica é sustentada pelo consenso econômico neoliberal cujas três principais inovações institucionais são: restrições drásticas à regulação estatal da economia; novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações susceptíveis de serem objeto de propriedade intelectual [...]; subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais, tais como, o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio [...]” (SANTOS, 2005, p. 31).

certamente, um impacto negativo em seus rendimentos, comprometendo sua qualidade de vida e a da sua família.

Rocha (2005, p. 137) argumenta que “[...] quanto maior o desequilíbrio entre oferta e demanda [de mão de obra], maior a probabilidade de que o ajuste no mercado de trabalho tenha impactos negativos sobre a incidência da pobreza”. Além disso, Stotz (2005, p. 60), tratando de uma característica estrutural do capitalismo, afirma que “[...] o desemprego de parte da força de trabalho é uma necessidade para o capitalismo evitar a pressão pelo aumento dos salários. [...] Quanto maior for o desemprego, tanto maior o pauperismo, a miséria social.”

Assim, compreende-se que, para os trabalhadores menos qualificados e que, por isso, não atendem à “lógica do mercado”, a solução, enquanto condição de sobrevivência, é o trabalho informal, isto é, sem carteira assinada, com forte tendência ao agravamento da condição de pobreza. Este trabalhador, “[...] perdendo o vínculo formal com o trabalho, perde seu lugar na sociedade: não é trabalhador, não é cidadão [...]” (TELLES, 1993, p. 15). E, neste caso, os mais vulneráveis e “excluídos” do mercado, para os quais a renda familiar obtida muitas vezes pela informalidade não possibilita evitar a pobreza e melhorar as condições de vida, são os que mais dependem dos benefícios previdenciários e de políticas compensatórias através dos programas sociais, como o Bolsa Família, no caso brasileiro atual.⁴⁷

Diante da forte presença, na contemporaneidade, do “modelo” neoliberal, Soares (2003) aponta algumas características que emergiram no cenário social:

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As microssoluções *ad hoc* substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico. Globalização só para o grande capital. Do trabalho e da pobreza, cada um que cuide do seu como puder. De preferência com um Estado forte para sustentar o sistema financeiro e falido para cuidar do social. (SOARES, 2003, p. 12)

⁴⁷ Conforme vimos anteriormente, Ugá (2004), analisando criticamente os relatórios do Banco Mundial, evidencia que, para esse organismo, o Estado — “[...] por meio de políticas sociais residuais e focalizadas [...]” (p. 58) —, deve dar assistência aos “incapacitados”, isto é, indivíduos que, sem “capital humano”, não conseguem inserir-se em postos de trabalho.

Com efeito, Soares (2003) emprega a expressão *desajuste social* em referência às consequências sociais do “ajuste” neoliberal na América Latina, já que os custos sociais decorrentes das políticas pertinentes e ligadas à “reestruturação” têm sido pagos pelos países periféricos, principalmente os mais pobres. As políticas de “ajuste” neoliberal agravaram as condições sociais preexistentes de desigualdade e provocaram

[...] o surgimento de novas condições de exclusão social e generalização da precariedade e da insegurança em vastos setores sociais antes incluídos, a partir da sua inserção no mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social construídos ao longo de décadas. (SOARES, 2003, p. 22)

Deste modo, os problemas sociais decorrentes do quadro dos ajustes neoliberais se veem agravados pelo desmonte gradual dos mecanismos de proteção social, acentuando a vulnerabilidade dos cidadãos que precisam de serviços públicos.

Como se não bastasse o desmantelamento dos mecanismos de proteção social, acresce-se a isto o fato de que,

[...] em consonância com uma imagem dos pobres que os toma como aqueles que nada têm, aqueles a quem tudo falta, aqueles que são carentes, passivos desamparados, desprotegidos e impotentes diante do mundo, manifesta-se uma *postura piedosa* em relação a eles, que, então inferiorizados, *merecem ajuda, auxílio, caridade*, ao invés de *direitos* [...] (LEITE, 2008b, p. 86, grifos do autor).

Como veremos no quarto capítulo do presente trabalho, essa postura não possibilita o efetivo cumprimento das obrigações do Estado perante a sociedade — principalmente, perante aqueles segmentos sociais que delas mais precisam — nem, tão pouco, desperta no indivíduo pobre o exercício da sua cidadania, a fim de torná-lo sujeito de direitos.

2.6 A pobreza no Brasil e as políticas sociais de enfrentamento da pobreza no governo Lula

A eleição de Lula para a Presidência da República “[...] representou a possibilidade de uma redefinição ou, até mesmo, uma ruptura com as políticas neoliberais.” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 32) Representou, também, uma possibilidade — mas tão-somente uma possibilidade — de implementar

políticas que diminuíssem as desigualdades sociais e colocassem a geração de emprego e renda entre seus objetivos fundamentais.

Mas, ao contrário das expectativas de milhões de brasileiros, a política econômica e social do governo Lula aderiu à ordem econômica mundial, combinando perfeitamente “[...] a flexibilização e precarização do trabalho com políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 171). Em relação aos pobres, devem adotar-se, segundo o ponto de vista dominante, medidas compensatórias que minorem — mas não eliminem — a pobreza, uma vez que esta é vista, no âmbito dessa forma de pensar, como um efeito inevitável do crescimento econômico e da competitividade do mundo globalizado (SANTOS, 2005, p. 35).

Como evidencia Boito Júnior (2003, p. 34), o governo Lula, “[...] ao aderir ao neoliberalismo, está elevando a uma etapa superior o longo processo que resultou na implantação de uma nova hegemonia burguesa no Brasil — a hegemonia regressiva do modelo capitalista neoliberal e periférico [...]”. De certa forma, o avanço do “modelo” neoliberal na economia brasileira expressa a fragilidade financeira do Estado e a subordinação aos fluxos internacionais de capitais (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Dando continuidade ao governo de Fernando Henrique Cardoso no que diz respeito à consolidação do modelo liberal periférico, Lula e sua equipe política mantiveram “[...] os interesses e a política econômica do capital financeiro [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 183). As consequências, tanto no campo econômico quanto no social, não podiam ser diferentes, a saber: “[...] enorme desigualdade, reduzidas taxas de crescimento e investimento, inserção internacional passiva e grande vulnerabilidade externa estrutural.”⁴⁸ (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 116) Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 172), no governo Lula “[...] mantiveram-se o alto grau de informalidade, os baixos salários e a criação de ocupações precárias [...]”.

Para não contrariar aqueles que depositaram confiança nas promessas de campanha, Lula aderiu ao populismo conservador dos governos anteriores

⁴⁸ “[...] A *vulnerabilidade externa estrutural* é determinada, principalmente, pelos processos de deregulação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Ela é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 62, grifo nosso)

(Collor e FHC), ampliando e intensificando ações no campo das políticas compensatórias e, ao mesmo tempo, mantendo reduzidos os gastos na área social, em consonância com uma política de ajuste fiscal que visa viabilizar a remuneração do capital estrangeiro. Portanto, “[...] é um populismo que não incomoda o imperialismo; ao contrário, é orientado e tutelado pelas agências do capital financeiro internacional [...]” (BOITO Jr., 2003 p. 26). Segundo Boito Júnior (2003, p. 25),

Esse novo populismo, como todo populismo, é um apelo da liderança política, preferencialmente a partir do Estado, às massas politicamente desorganizadas. Essas, por seu turno, atendem ao apelo do governante porque depositam suas esperanças, não na organização e no programa político que não possuem, mas na ação protetora do Estado [...]. Diferentemente do velho populismo reformista do período pré-64, esse populismo, que poderíamos denominar *regressivo*,⁴⁹ aumenta as desigualdades sociais e reforça a dependência econômica do país. [grifo do autor]

Veremos, a seguir, que o governo Lula deu continuidade às políticas compensatórias do governo anterior. Ressalvadas algumas alterações e/ou complementações que fizeram com que os benefícios atendessem a um maior número de famílias, o pobre, naquelas políticas, ainda é tratado como aquele que nada tem, como um merecedor de auxílios, e não como cidadão, sujeito de direitos.

Assim, no capítulo seguinte, abordaremos o Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda de maior importância no governo Lula. Tentaremos compreender qual concepção de pobreza lhe é subjacente e, desse modo, entender como o pobre é ali representado.

De antemão, queremos dizer que reconhecemos a importância daquele programa e o que ele representa para milhões de famílias que nele têm, muitas vezes, a principal — quando não a única — fonte de renda. Por outro lado,

⁴⁹ “O populismo *regressivo* dirigido aos setores pauperizados possui dois aspectos. Um aspecto que poderíamos denominar negativo, pois apenas agita o povo contra um inimigo fictício de modo a encobrir o seu inimigo real, e outro aspecto que poderíamos denominar de positivo, pois oferece ao povo uma sobra do banquete organizado pelos banqueiros e pelos grandes capitalistas: as famosas políticas compensatórias [...]” (BOITO Jr., 2003 p. 32-33, grifo do autor). Fernando Collor enfatizou o aspecto negativo do populismo neoliberal com a “caça aos marajás”, enquanto FHC enfatizou o aspecto positivo do novo populismo com o tema da “vitória sobre a inflação” e o programa Comunidade Solidária. No governo Lula, os dois aspectos foram utilizados: primeiramente, com a ampliação das políticas sociais compensatórias e, posteriormente, com uma crítica agressiva aos privilégios do servidor público (BOITO Jr., 2003).

embora os programas sociais de transferência de renda minorem a precariedade da situação vivenciada pelas famílias pobres, eles, frequentemente, não possibilitam a essas famílias sequer que ultrapassem a denominada linha de pobreza. Mas essa nem é a questão central. Famílias podem até ultrapassar a linha de pobreza e, assim, supostamente, deixar de ser pobres. São *outras* as duas questões centrais, quanto ao assunto ora em pauta. Uma delas é que a pobreza é um fenômeno multifacetado, não se restringindo ao baixo nível dos ganhos monetários: pode-se ter ultrapassado aquilo que, arbitrariamente, é tido como linha de pobreza, mas permanecer, de fato, nessa condição social, se considerados outros quesitos fundamentais que também a caracterizam. A outra questão crucial é que as políticas de transferência de renda, se não forem acompanhadas de efetivas modificações em outros campos da existência dos pobres — nos âmbitos material e simbólico —, não contribuem para que eles caminhem na direção de tornar-se sujeitos de direitos. Acresce-se isso o que já citamos anteriormente: para que haja um combate minimamente efetivo à pobreza, mesmo nos marcos do capitalismo, pressupõe-se que o Estado deve propiciar políticas que incentivem a geração de emprego e renda, o crescimento econômico e investimentos em infra-estrutura.

Mesmo que, nos discursos oficiais, o objetivo de programas como o Bolsa Família afirmem que estes buscam “promover a inclusão social contribuindo para a emancipação e o desenvolvimento das famílias beneficiárias de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade⁵⁰ em que se encontram”,⁵¹ isto, infelizmente, não é o retrato da realidade. Veremos, no capítulo seguinte, que, como o repasse dos benefícios é muito baixo, o programa limita-se a controlar ou amenizar a pobreza, ao invés de levar a sua efetiva superação.

⁵⁰ Também aqui não queremos nos aprofundar no debate relativo a esse termo. A nosso ver, e como será demonstrado adiante, dada a situação das famílias beneficiárias do programa, podemos dizer que elas encontram em extrema “precariedade” (cf IVO, 2008, p. 200).

⁵¹ PROGRAMA Bolsa Família. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/documentos_bfa/duvidas_sobre_bfa.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2009.

3 O GOVERNO LULA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Neste capítulo, abordamos os programas de transferência de renda do governo Lula, com ênfase no Bolsa Família, por se tratar, como já afirmamos, do programa de maior destaque e abrangência dentre as políticas sociais de enfrentamento da pobreza por parte desse governo. Há, por certo, autores que defendem tal programa levando em consideração o que representa a complementação de renda que ele possibilita — para parte das famílias beneficiadas, na verdade, trata-se de seu único rendimento, diante do grau de pobreza em que elas se encontram. Por outro lado, mesmo reconhecendo o quanto isso representa para tais famílias, ainda que com um valor (em termos absolutos) muito baixo, o benefício em questão não garante uma mudança qualitativa de vida, como não proporciona uma cidadania protagonista,⁵² uma vez, que o Bolsa Família, ao lado de suas condicionantes e de não se tratar de uma política de Estado, e sim de governo⁵³ (o que significa que pode ser extinto a qualquer tempo), apresenta-se como uma política compensatória.

3.1 O debate sobre a renda mínima

É importante destacar que

Uma história da implementação de políticas sociais de distribuição de renda no Brasil teria que retroceder, pelo menos, à década de 1930, com a criação dos primeiros programas e leis voltados aos trabalhadores e aos setores mais pobres da população. Nesta época, a partir do governo de Getúlio Vargas, começou a surgir de modo mais concreto no país a idéia de construção de um Estado de bem-estar social, um projeto ainda inacabado. Um passo importante neste processo foi a Constituição de 1988, que colocou efetivamente a Assistência Social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à Saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente (como indígenas, quilombolas, crianças e idosos) (WEISSHEIMER, 2006, p. 27).

⁵² Por ora, dizemos que isso significa, no âmbito das Políticas Sociais, os pobres serem vistos “[...] como sujeitos das ações a serem colocadas em prática [...]” (LEITE, 2008b, p. 95). Mais adiante, no quarto capítulo, o assunto será retomado com certo grau de detalhamento.

⁵³ O governo Lula propôs institucionalizar o Bolsa Família. Essa aprovação, segundo discurso oficial, evitaria que futuros governantes viessem a extingui-lo. (LULA reúne ministros para institucionalizar programas sociais. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1332664-5601,00-LULA+REUNE+MINISTROS+PARA+INSTITUCIONALIZAR+PROGRAMAS+SOCIAIS.html>>. Acesso em: 13 dez. 2009).

Até o início dos anos 1990, a temática da renda mínima ocupou um espaço marginal nos debates nas áreas social e política. A ideia de programas de transferência de renda passa a integrar a agenda pública a partir de 1991, quando é apresentado e aprovado no Senado Federal o projeto de lei nº 80/1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), propondo a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima⁵⁴ (PGRM). Tal programa destina-se a todos os brasileiros residentes no País, maiores de 25 anos de idade, que auferirem, em valores correntes, uma renda de 45 mil cruzeiros (correspondendo, em valores de 2007, a cerca de 2,25 salários mínimos), sendo o benefício corrigido nos meses de maio e novembro sempre que a inflação atingir 30%, com um acréscimo real no mês de maio de cada ano igual ao crescimento real por habitante do PIB do ano anterior (IVO, 2008; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Assim sendo, a “renda mínima”, tal como então aprovada, constitui um benefício incondicional que visa atender às despesas mínimas com alimentação, saúde e educação, sendo ela destinada a todos os brasileiros, independentemente de renda e trabalho, com uma implementação gradual, iniciando-se pelo atendimento aos mais pobres.

Silva, Yazbek e Giovanni (2007), fazendo uma análise histórica dos antecedentes da instituição dos mínimos sociais no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social, consideram: a) o salário mínimo — instituído em 1934 —, o qual, porém, enquanto renda mínima, só é acessível aos trabalhadores legalmente inseridos no mercado de trabalho; b) o seguro-desemprego — instituído em 1986, e que visa promover uma assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa, auxiliá-lo na busca de novo emprego e possibilitar sua reciclagem

⁵⁴ Com relação à temática da renda mínima, chamamos atenção para o trabalho proposto pela BIEN (Basic Income European Network), que, fundada em 1986, surgiu como resultado da Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica, realizada em Louvain-La-Neuve (Bélgica), onde se criou uma rede de estudiosos europeus — economistas, filósofos e cientistas sociais —, para se constituir num fórum de debates sobre todas as experiências, no mundo, de programas de transferências de renda, como renda mínima, imposto de renda negativo, renda básica, renda de cidadania, crédito fiscal por remuneração recebida, seguro-desemprego, renda de sobrevivência e outras afins, bem como sobre as possibilidades de aplicação dessa política para países europeus (IVO, 2008, p. 182; SILVA, 2007, p. 1431; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 7-8).

profissional;⁵⁵ c) o abono salarial — oriundo do Programa de Integração Social (PIS) ou do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), no valor de um salário mínimo, destinado aos empregados que recebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante trinta dias no ano-base e que tenham sido cadastrados há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação do PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

Há de se considerar também, a partir da Constituição Federal de 1988, a elevação dos benefícios mínimos da Previdência Social, que foram equiparados ao salário mínimo, e a expansão da Previdência Social Rural.⁵⁶ Reafirmada pela Constituição de 1988, cabe citar, ainda, a Renda Mensal Vitalícia, substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC),⁵⁷ que, vinculada à Previdência Social, destina um salário mínimo à população de mais de 70 anos de idade que não disponha de meios de subsistência e aos portadores de deficiência que não possam trabalhar e que não disponham de renda *per capita* superior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

⁵⁵ “[...] o benefício é concedido por um período máximo de 04 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses, sendo considerada a data de dispensa que deu origem à primeira habilitação. O valor do benefício é variável, sendo fixado em Bônus do Tesouro Nacional – BTNs, calculado segundo três faixas salariais, não devendo ser inferior a um salário mínimo. Os critérios de acesso foram revistos pela Lei nº 8.845, de 20/01/1994, ficando dispensado ao trabalhador desempregado comprovar os 15 meses de trabalho nos últimos 24 meses (seguro-desemprego especial), passando a ter direito de receber, uma única vez, 3 (três) parcelas do referido seguro, mesmo que já o tenha recebido anteriormente.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 29)

⁵⁶ “[...] entre as melhorias, se verificou a extensão da aposentadoria ao cônjuge, permitindo a aposentadoria da mulher; a idade limite para aposentadoria passou a ser de 60 anos para homens e de 55 para mulheres (cinco anos a menos que o trabalhador urbano) e a garantia de um benefício mínimo equivalente a um salário mínimo. Trata-se de uma transferência monetária mensal para pessoas idosas, viúvas, pessoas em licença, em estado de recuperação por acidente de trabalho ou doenças ou que se encontrem em regime especial de aposentadoria rural, desde que tenham trabalhado em atividades rurais, sendo que apenas 10% contribuíram para a previdência social [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 30-31).

⁵⁷ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito social básico constitucional implementado a partir de 1996. Este benefício “[...] é destinado a idosos, inicialmente, com mais de 70 anos, sendo posteriormente reduzido para 67 anos e no dia 01/10/2003, com a sanção do Estatuto do Idoso pelo Presidente da República, a idade foi reduzida para 65 anos, conforme já indicava a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, sancionada em 1993. Esse benefício, no valor de um salário mínimo, é também atribuído a pessoas portadoras de deficiência, que não disponham de meios para sua subsistência e vivam em famílias cuja renda *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo, exigência essa também atribuída aos idosos [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, n. 10). O BPC prevê um benefício no limite do salário mínimo, que acompanha, automaticamente, os aumentos concedidos pelo governo (IVO, 2008).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2007), a temática da implementação da renda mínima possibilitou o surgimento de algumas experiências, como aquelas realizadas em Campinas (SP), Brasília (DF), Ribeirão Preto (SP) e Santos (SP),⁵⁸ com a transferência de um auxílio financeiro às famílias pobres, como forma de complementação de renda. Neste caso, as famílias “[...] seriam identificadas pela fixação de um determinado corte de renda, acrescido de outros critérios, em especial, a existência de crianças em idade escolar na família e residência desta, por um determinado tempo, no respectivo município [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 33).

A partir da década de 1980, o debate internacional sobre os programas de transferência de renda têm sido colocados no âmbito das discussões sobre as grandes transformações que vêm ocorrendo na economia, com sérias repercussões no mundo do trabalho, dentre elas o agravamento do desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho.⁵⁹

Desse modo,

[...] os Programas de Transferência de Renda são destacados como possibilidades para o enfrentamento do desemprego e da pobreza, ampliada na sua face estrutural e pelo que se convencionou denominar de ‘nova pobreza’, decorrente da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico [...] (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 36).

Nesse âmbito é que o debate internacional sobre o assunto — e que vem ocorrendo entre políticos, organizações sociais e estudiosos das questões sociais de diferentes matizes teóricas — tem apontado tal tipo de programa⁶⁰

⁵⁸ Retomaremos, adiante, no item 3.1.1, essas experiências de implementação do programa de Renda Mínima.

⁵⁹ Mattoso (1999) refere-se à *precarização das condições de trabalho*, enquanto “[...] aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Essa precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial [...]. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria”. Por sua vez, entende por *precarização das relações de trabalho*, o “[...] processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresas ou mesmo unilaterais.” (MATTOSO, 1999, p. 8, grifo nosso)

⁶⁰ Vale lembrar que os programas de transferência de renda “[...] não constituem uma invenção brasileira. Desde a formação de um mercado livre de trabalho na Inglaterra do século XVIII, quando a *Speenhamland Law* (1795 a 1834) ocupou uma posição estratégica na regulação do mercado de trabalho, tem-se registro de estratégias de atribuição de renda mínima no enfrentamento da pobreza. Essa lei se constituía num sistema de abonos, criado como medida de urgência, que visava regular o mercado de trabalho [...]” (IVO, 2008, p.180). Ficava

como possibilidade de enfrentamento da crise do emprego e da própria pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007). Em torno desse debate destacam-se três perspectivas: a) aquela que considera os programas de transferência de renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e ao desemprego, como uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificado dos Sistemas de Proteção Social; b) aquela que considera os programas de transferência de renda como mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) a que considera os programas de transferência de renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e desemprego (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 36).

As experiências brasileiras em relação aos programas de transferência de renda vêm instigando o debate em relação a duas orientações: de um lado, a perspectiva que atende aos interesses da funcionalidade do mercado, tendo os programas um aspecto meramente compensatório e residual; por outro lado, a orientação segundo a qual a riqueza socialmente produzida deve ser redistribuída a todos os cidadãos, e no caso brasileiro, começar pelos mais pobres. Desse modo, o debate que envolve essas duas perspectivas segue as seguintes orientações:

a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos liberais/neoliberais, mantenedores dos interesses do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza;

b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelos critérios da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. Neste caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é a focalização positiva capaz de incluir todos que necessitam do benefício ou os

assegurada ao pobre uma renda mínima mesmo quando empregado, se o seu salário fosse inferior à renda familiar estabelecida numa tabela regulada pelo preço do pão (IVO, 2008).

cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 37).

Quanto à evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, observam-se três modelos de aplicação: a) os programas que se constituem em direitos sociais básicos de caráter constitucional — como o Benefício de Prestação Continuada (BPC); b) os programas de transferência de renda existentes no final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso;⁶¹ c) o Programa Bolsa Família.⁶² Esses modelos expressam conjunturas distintas quanto aos valores da transferência e quanto à cobertura da população a ser beneficiada (IVO, 2008).

Todavia, os resultados obtidos pelos programas de transferência de renda, ao menos no Brasil, têm-se mostrado ineficazes no que diz respeito à diminuição das desigualdades sociais e, até mesmo — por se tratar de valores muito baixos repassados às famílias beneficiadas —, a uma melhoria significativa de suas condições de vida. Percebe-se ainda que a implementação de tais programas vem sendo orientada por pressupostos neoliberais e acompanhada do desmonte do fragilizado Sistema Brasileiro de Proteção Social.⁶³

Posição semelhante à apontada acima é apresentada por Silva, Yazbek e Giovanni (2007). Segundo estes autores, em relação aos Programas de Transferência de Renda no Brasil, percebe-se falta de prioridade política, uma vez que,

[...] tem-se uma cultura de instituição de programas sociais muito mais como um símbolo ou engodo do que como alternativa de enfrentamento de uma questão social, ficando restritos a poucos e servindo muito mais para fragmentar a pobreza e dividir os pobres (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 208).

⁶¹ “Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, havia um conjunto de programas, como *Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono salarial PIS/PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e Pensões Rurais, Benefício de Prestação Continuada*, os quais, juntos, foram considerados como uma ‘Rede de Proteção Social’. Estes programas têm naturezas distintas, já que uns se constituem em direitos básicos constitucionais e outros são programas temporários e de ação emergencial.” (IVO, 2008, p. 186)

⁶² É, dentre os programas sociais do governo Lula, o que merece maior destaque, pela abrangência e focalização que o caracterizam.

⁶³ Essa crítica foi anteriormente discutida. Entre os autores citados, podemos retomar Ugá (2004), que analisa criticamente os *Relatórios sobre o desenvolvimento mundial* formulados pelo Banco Mundial para o enfrentamento da pobreza (Relatórios de 1990 e 2000-2001).

O senador Eduardo Suplicy (PT/SP) fundamentou e justificou o Programa de Garantia de Renda Mínima — PGRM — com base no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que trata da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como da redução das desigualdades sociais e regionais. Desse modo, “[...] indicava a transferência de renda monetária, em forma de renda mínima, como mecanismo a ser atribuído para aqueles que não conseguem satisfazer suas necessidades básicas.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 43) O financiamento do programa teria como fonte o Orçamento da União e o custo total para a implementação do programa não poderia ultrapassar a 3,5% do PIB.

É interessante notar também que, para fundamentar suas ideias acerca da renda mínima, o senador Suplicy tomava em consideração desde teóricos marxistas a teóricos de cunho liberal, como é o caso dos economistas Milton Friedman (*Capitalismo e liberdade*), autor da proposta do imposto negativo,⁶⁴ e John Kenneth Galbraith (*A economia e o objetivo público*), que era favorável a haver uma renda alternativa, propondo o salário mínimo e a garantia de uma renda mínima aos que não estivessem empregados ou não pudessem se empregar, como forma de equiparação do lucro do sistema de mercado ao lucro do sistema de planejamento. No Brasil, a referência teórica adotada pelo senador Suplicy foi o Prof. Antônio Maria da Silveira, que publicou, em 1975, na *Revista Brasileira de Economia*, um artigo intitulado “Redistribuição de Renda”, iniciando uma discussão acerca da introdução de um programa de renda mínima no Brasil, e que foi o primeiro a defender o imposto negativo na literatura brasileira (IVO, 2008; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007; WEISSHEIMER, 2006).

No mais, o Programa de Garantia de Renda Mínima visa possibilitar a fixação das famílias na sua região de origem, evitando migrações, bem como busca

⁶⁴ “O imposto de Renda Negativo [...] é uma proposta que preconiza uma transferência monetária para trabalhadores que tenham uma renda anual abaixo de um patamar previamente fixado, sendo que os trabalhadores que apresentam um montante de renda acima do fixado deverão pagar imposto de renda [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 87, n 1). Além de não interferir no mercado, a proposta do imposto negativo garante que nenhuma renda seja inferior a um valor mínimo estabelecido (IVO, 2008).

propiciar ao beneficiário a liberdade para escolher como gastar o dinheiro que lhe é repassado pelo Estado.

Enfim, resta-nos destacar, que no governo Fernando Henrique Cardoso, houve alterações no projeto do senador Eduardo Suplicy:

[...] o projeto do Senador Suplicy foi obstruído no Congresso Nacional e pressionado pela tramitação de vários outros projetos propondo programas similares. O avanço de propostas e experiências em nível de municípios e estados brasileiros fez com que o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso acatasse a proposta de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS), sendo esta aprovada, com algumas modificações, na Câmara dos Deputados, no dia 3 de novembro de 1996 e, posteriormente, aprovada no Senado (Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997) e sancionada pelo Presidente da República em 2 de junho de 1998 (Decreto nº 2.609). (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 41)

Mesmo com essas alterações, o debate acerca da renda mínima possibilitou que, em algumas cidades brasileiras, experiências pertinentes pudessem acontecer. É o que veremos a seguir.

3.1.1 As experiências de programas de renda mínima

Com a aprovação do projeto de lei nº 80/91, de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo a Instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima, a temática dos programas de transferência de renda passou a integrar a agenda pública brasileira. O ano de 1995 marcou o início de efetivação desses programas, com as experiências implantadas em Campinas (SP), Brasília (DF), Ribeirão Preto (SP) e Santos (SP).

CAMPINAS (SP) – O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, do prefeito José Magalhães Teixeira (PSDB), foi instituído pela Lei nº 8.261, de 06/01/1995, e regulamentado pelo Decreto nº 11.741, do mesmo ano, iniciando-se sua implementação em março de 1995. Participavam do programa as famílias (as unidades beneficiárias do programa) com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 35,00, com filhos menores de 14 anos de idade e que residissem em Campinas havia, pelo menos, dois anos. O benefício recebido pelas famílias girava em torno de R\$ 3,00 a R\$ 385,00, concedido por um período de 18 meses, podendo, mediante avaliação técnico-social, ser prorrogado por mais 06 meses. Caso as famílias se mudassem para outro

município, não tivessem os filhos na escola ou ultrapassassem a renda *per capita* de R\$ 35,00, perderiam o direito ao benefício (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

BRASÍLIA (DF) – Programa Bolsa Familiar para Educação (Bolsa Escola) e Programa Poupança-Escola, do governo de Cristovam Buarque (então no PT), eleito em 1994. Os dois programas, articulados, tinham como objetivo apoiar a educação de filhos de famílias pobres residentes havia mais de cinco anos no Distrito Federal. O benefício visava assegurar um salário mínimo para famílias que auferissem uma renda familiar mensal de até meio salário mínimo e que tivessem todos os seus filhos de 07 a 14 anos de idade na escola pública. O Bolsa Escola era complementado pelo Programa Poupança-Escola, um registro contábil que era transformado numa caderneta de poupança no Banco do Brasil (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

[...] A cada final de ano letivo era assegurado a cada aluno aprovado um crédito correspondente a um salário mínimo, que ficava alocado no Fundo de Solidariedade do Distrito Federal (Funsol). Ao concluir, com sucesso, a 4ª série do 1º grau, o aluno poderia sacar a metade do saldo; a outra metade, poderia sacar ao concluir a 8ª série, e o total do saldo poderia ser retirado quando da conclusão do 2º grau. Era eliminado do Programa o aluno que fosse reprovado por duas vezes consecutivas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 69).

O tempo de permanência no programa era de 02 anos, podendo ser estendido até completar-se o período de escolaridade da criança no Ensino Fundamental. Entretanto, o programa não contemplava famílias com crianças de 0 a 06 anos, mesmo que tais unidades familiares comprovassem insuficiência de renda para a garantia de suas necessidades básicas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007). O Programa Bolsa Escola foi reformulado durante o governo de Joaquim Roriz (PMDB), a partir de 1999, passando a ser denominado de Renda Minha.

RIBEIRÃO PRETO (SP) – O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima — PGRFM —, instituído pela Lei nº 7.889/1995, de autoria da vereadora Joana Garcia Leal (PT), regulamentado pelo Decreto nº 283/1995 e iniciado em setembro de 1995, durante a administração de Antônio Palocci (PT), foi destinado a famílias “carentes” com renda familiar de até dois salários mínimos e com filhos ou dependentes menores de 14 anos em situação de risco e portadores de deficiências. O valor do benefício repassado era variável, considerando a avaliação da situação das crianças e adolescentes, havendo

quatro níveis: a) R\$ 40,00; b) R\$ 60,00; c) R\$ 70,00; d) R\$ 100,00. A permanência no programa foi inicialmente fixada em um ano, podendo ser prorrogada, caso as famílias cumprissem as condições estipuladas no Termo de Responsabilidade e apresentassem atestado de matrículas das crianças no Ensino Fundamental e a Carteira de Saúde (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

SANTOS (SP) – O Programa Nossa Família, instituído pela Lei nº 1412, de 04 de outubro de 1995, regulamentado pelo Decreto nº 2649, de 07 de dezembro de 1995, com designação de Programa de Apoio à Família, foi de autoria do prefeito David Capistrano Filho (PT). O programa destinava-se às famílias com filhos ou dependentes de até 16 anos de idade em situação de risco social, ou seja, que “[...] não estejam frequentando a escola; trabalhem em condições de exploração ou se encontrem em situação de alto risco social e pessoal” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 82), com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 50,00 para famílias com uma criança ou adolescente. Quando a unidade familiar tivesse mais de um filho ou dependente de até 16 anos de idade, o benefício seria de R\$ 80,00. Além do valor monetário, a família recebia uma cesta básica a cada quatro meses. Sua permanência no programa era de 06 meses, prorrogável por igual período. Na administração do prefeito Beto Mansur (PPB), o Programa Nossa Família foi alterado, passando a atender às famílias com renda mensal *per capita* familiar de até R\$ 120,00 (valor estipulado para o primeiro beneficiário do grupo familiar, sendo acrescido de R\$ 60,00 para os demais beneficiários, limitando-se, porém, a R\$ 240,00 mensais por unidade familiar), com filhos ou dependentes de até 16 anos de idade em situação de risco e cujos filhos maiores de 07 anos de idade estivessem matriculados em escola do Ensino Fundamental ou Médio. O tempo de permanência no programa era de 06 meses, sendo prorrogável por até 18 meses (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

Pode-se perceber que os programas de transferência de renda adotados pelos municípios de Campinas (SP), Brasília (DF), Ribeirão Preto (SP) e Santos (SP), mediante repasse monetário, procuraram minimizar a situação de pobreza em que se encontravam as famílias atendidas. Através da capacitação profissional e comprovação de atestado de matrículas e de permanência das crianças e

adolescentes nas escolas, tinha-se, oficialmente, a expectativa de romper com o ciclo da pobreza no qual as famílias em questão estavam inseridas.

No entanto, os repasses monetários eram baixos e insuficientes para melhorar, de maneira razoavelmente significativa, a vida dos beneficiários. O tempo de vinculação aos programas era curto; às vezes, as famílias eram desligadas sem ser comunicadas; não havia possibilidade de qualificação profissional dos dependentes do programa para alcançarem a emancipação; o acompanhamento das famílias atendidas era precário no que diz respeito ao cumprimento das exigências para inserção nos programas.

Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, o Congresso Nacional aprovou, em março de 2001, a Lei nº 10.219/2001, que autorizava o governo federal a realizar convênios com todos os municípios brasileiros para adotarem o Bolsa Escola, isto é, o programa de renda mínima associada à educação (IVO, 2008).

Por fim, em se tratando de renda mínima, com base no Projeto de Lei nº 266/2001, do senador Eduardo Suplicy, foi sancionada pelo Presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, em 08 de janeiro de 2004, a Lei de Renda Básica de Cidadania (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007).

[...] Esse projeto foi aprovado, em dezembro de 2002, pelo Senado e, em dezembro de 2003, pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Trata-se de um programa nacional com proposta gradual, a partir de 2005, devendo iniciar com o atendimento dos mais pobres, destinado a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país por cinco ou mais anos, cujo benefício é a transferência de uma renda básica incondicional para todos, independente do trabalho ou de outra exigência qualquer (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 94).

3.2 A criação do Bolsa Família

Como forma, segundo o discurso oficial, de diminuir o agravamento da pobreza, o presidente Luis Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, lançou o Programa Fome Zero, assim colocando em cena seu mais abrangente programa de governo, em termos de população a ser alcançada.

A estratégia do Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais, cujo propósito maior é erradicar a fome e a desnutrição no país. Seus principais programas são: Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PENAE); Programa de

Construção de Cisternas; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Restaurantes Populares e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). (SILVA, 2008, n. 10)

O Programa Fome Zero, no qual, portanto, inclui-se o Bolsa Família, foi “[...] elaborado pelo Instituto de Cidadania em 2001, sob a coordenação de José Graziano da Silva⁶⁵ e com participação de representantes de Organizações não Governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 119). O projeto-piloto iniciou-se nos municípios de Acauã e Guaribas, no estado do Piauí. Dentre as diferentes ações para o enfrentamento da fome, destacou-se a necessidade de construção de cisternas para obtenção da água.

Quanto à definição do público beneficiário do Programa Fome Zero,

[...] são considerados estudos que definem uma linha de pobreza/indigência única para o país e outros que diferenciam as regiões, sendo considerada *indigente* a população cuja renda familiar *per capita* não alcança o valor de uma cesta alimentar, e *pobre* é a população que não atinge a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos [...] (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 122, grifo dos autores).

O Fome Zero “[...] coloca na agenda pública e em evidência na sociedade a desigualdade e concentração de renda no Brasil [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 127). As políticas estruturais no âmbito do Fome Zero devem, de acordo com seus idealizadores, propiciar um aumento da renda familiar, reduzir as desigualdades sociais e universalizar os direitos sociais.

O governo Lula unificou os programas de transferência de renda, com a criação do Programa Bolsa Família, e fundiu dois Ministérios da área social — o de Assistência Social e o de Segurança Alimentar —, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Apresentamos, a seguir, o conteúdo da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o programa em questão.

⁶⁵ Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome do Brasil, durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Também trabalhou como Assessor Especial da Presidência da República.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

Parágrafo único. O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAAL, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Art. 2º Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

I - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

II - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

III - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)⁶⁶

O Programa Bolsa Família foi instituído em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória nº 132, inicialmente restrita a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação.⁶⁷ Nesse processo de unificação, “[...] foi desenvolvido um trabalho de revalidação do cadastro das famílias beneficiárias sob a responsabilidade dos Estados e Municípios e com o

⁶⁶ PRESIDÊNCIA da República/Casa Civil. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 07 nov. 2009.

⁶⁷ “[...] segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) [...] esse programa [Bolsa Família] foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a miséria e a exclusão social, e também promover a emancipação das famílias mais pobres. Antes de sua criação pelo governo Lula, havia vários programas voltados à família de renda abaixo da linha de pobreza, tal como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás, criados durante a gestão FHC. Contudo, esses programas, além de incipientes, estavam vinculados a ministérios distintos, não constituindo uma ação centralizada pelo governo federal. Embora a unificação de todos esses programas tenha dado origem ao Bolsa Família, não pode com eles ser confundido. Isso porque, em termos de cobertura e de benefício por ele concedido, não há termos de comparação.” (MARQUES, 2008, p. 239)

financiamento do Governo Federal [...]” (SILVA, 2008, p. 43). O objetivo foi simplificar o acesso aos benefícios e possibilitar mais focalização no enfrentamento da pobreza no País, bem como, “[...] garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos.” (WEISSHEIMER, 2006, p. 25)

Em relação à unificação dos programas de transferência de renda,⁶⁸ observam Silva, Yazbek e Giovanni (2007):

Sob justificativa de ampliação de recursos, elevação do valor monetário do benefício e melhor atendimento, a proposta de unificação tem como propósito mais amplo manter um único Programa de Transferência de Renda, articulando programas nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 136).

Para se ter uma ideia da abrangência do Programa Bolsa Família, no ano de 2006 o programa já estava implantado em todos os 5.563 municípios brasileiros e no Distrito Federal, atingindo a marca de mais de onze milhões de famílias pobres atendidas, contando com recursos da ordem de oito bilhões e trezentos milhões de reais. Em janeiro de 2008, contando com um orçamento da ordem de 10,5 bilhões de reais — o que representa 0,4% do Produto Interno Bruto — foram 11.007.894 as famílias beneficiadas pelo programa (SILVA, 2008). Em 2010, como já mencionado no capítulo 1, são 12,7 milhões as unidades familiares beneficiadas, mantendo-se em 0,4% a razão entre os dispêndios governamentais com o programa e o Produto Interno Bruto.⁶⁹

A unidade beneficiária do Programa é a família,⁷⁰ representada, preferencialmente, pela mãe. As famílias participantes do programa recebem

⁶⁸ “Ressalta-se que a unificação dos Programas de Transferência de Renda requer o desenvolvimento de responsabilidades partilhadas entre a União, Estados e municípios e a sociedade, sendo a implementação descentralizada, assumida pelos municípios que aderem ao Programa mediante assinatura de Termo de Adesão, comprometendo-se a instituir comitê ou conselho local de controle social e indicar o gestor municipal do Bolsa Família, por determinação da Portaria nº 246, de 20 de maio de 2005, art. 2º.” (SILVA, 2008, p. 35-36) Entretanto, cabe aqui mencionar alguns desafios nesse processo de unificação: um número grande de famílias existentes nos municípios com perfil para inserção no Programa, o que demanda um volume alto de recursos a ser repassado; dificuldade dos municípios em dispor de condições de espaço físico, materiais necessários e quadro técnico com condições objetivas para acompanhar a implementação do Bolsa Família (SILVA, 2008).

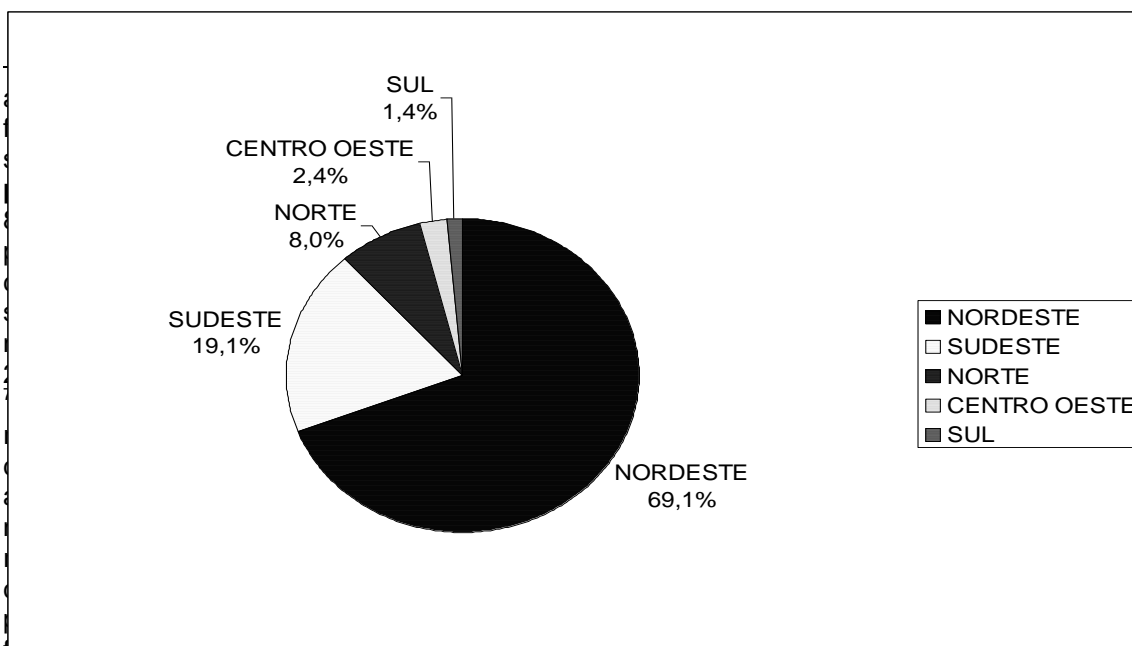
⁶⁹ ERRADICAR a miséria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1511201002.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

⁷⁰ O Art. 2º, em seu § 1º, da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, descreve o conceito de família utilizado pelo Programa da seguinte forma: “Família, a unidade nuclear, eventualmente

uma complementação de renda de acordo com a sua renda *per capita* e o número de crianças que delas façam parte. Destacam-se dois principais objetivos oficiais do Bolsa Família: combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias mais pobres (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Em seu desenho atual, o Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70,00), de acordo com a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (BRASIL, 2009c).⁷¹

Apresentamos, a seguir, dois momentos do Bolsa Família, expressos nos gráficos abaixo. O primeiro, reportando-se ao ano de 2003, mostra a distribuição das famílias beneficiárias, segundo as macrorregiões brasileiras. Estimava-se, para aquele ano, em 16 milhões e 512 mil brasileiros o número de beneficiários do Programa Bolsa Família (MARQUES, 2005). Eis a distribuição da população beneficiária por regiões: 69,1% no Nordeste, 2,4% no Centro-Oeste, 8,0% no Norte, 19,1% no Sudeste e 1,4% no Sul (Gráfico 3).



famílias indigentes, mas também como complemento de renda para trabalhadores que recebem baixos salários (PLANALTO estuda facilitar acesso ao Bolsa Família. Disponível em: ><http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/01/09/planalto-estuda-facilitar-acesso-ao-bolsa-familia-915497197.as.p>> Acesso em: 12 jan. 2010). Os valores do Bolsa Família foram reajustados segundo o Decreto-Lei nº 6917, de 30/07/2009.

GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA ENTRE AS REGIÕES GEOGRÁFICAS BRASILEIRAS — 2003
FONTE: MARQUES (2005, p. 15)

No ano de 2009, a distribuição de beneficiários do Bolsa Família pelas regiões brasileiras apresentava os seguintes percentuais: Norte: 10%; Nordeste: 51,0%; Sul: 8,0%, Centro-Oeste: 5,0%; Sudeste: 26,0% (Gráfico 4).

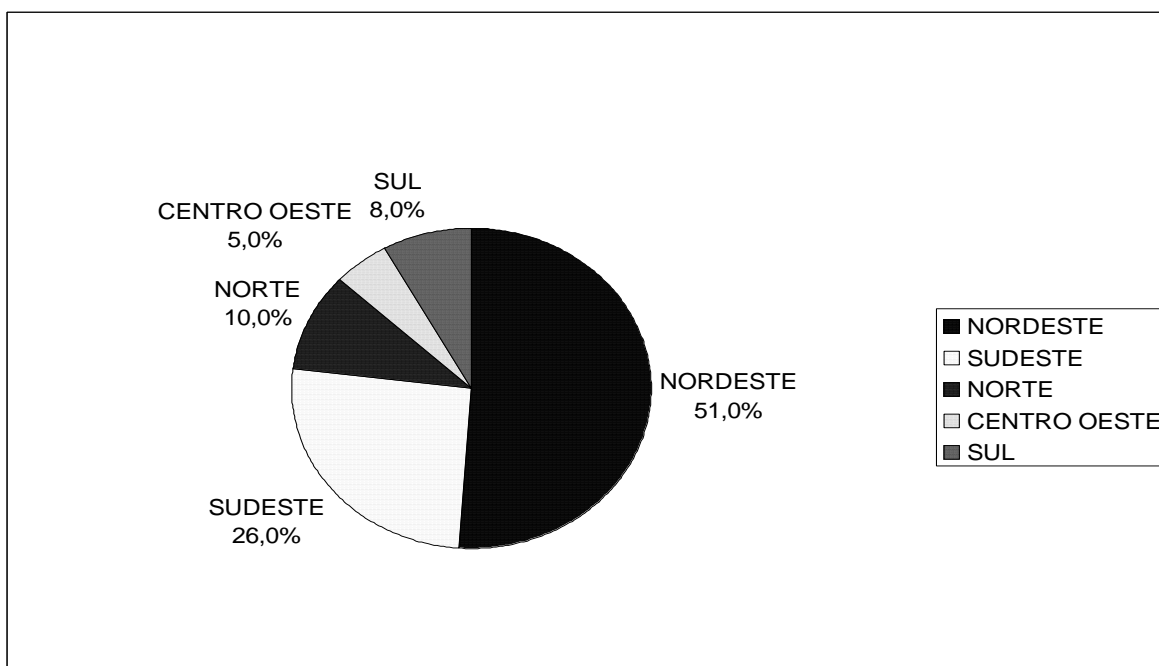


GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA ENTRE AS REGIÕES GEOGRÁFICAS BRASILEIRAS — 2009
FONTE: ZIMMERMANN (2009, p. 9)

Os gráficos 3 e 4 mostram que a distribuição espacial do Bolsa Família reflete as enormes desigualdades no que tange aos rendimentos das famílias das diversas regiões do País.

Por outro lado, em 2009, a renda *per capita* das famílias com direito a serem beneficiárias do Programa Bolsa Família foi alterada. Em março desse ano, o critério que define a condição de pobreza passou de uma renda mínima de R\$ 120,00 para R\$ 137,00 e, posteriormente — no mês de setembro —, para R\$ 140,00; da mesma forma, e nos mesmos meses, o patamar de extrema pobreza passou de R\$ 60,00 para R\$ 69,00 e, posteriormente, para R\$ 70,00. O valor do benefício básico passou de R\$ 62,00 para R\$ 68,00, e o benefício variável, pago de acordo com o número de crianças, passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00. O benefício vinculado aos adolescentes, que era de R\$ 30,00, saltou para R\$ 33,00, até o limite de R\$ 66,00 por família. Com a alteração, o valor máximo modificou-se de R\$ 182,00 para R\$ 200,00.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família são divididas em dois grupos:⁷²

1) As famílias com renda de até R\$ 70,00 por pessoa [que] terão o direito ao benefício básico de R\$ 68,00, mais o benefício variável de R\$ 22,00 (de acordo com o número de crianças de até 15 anos), no limite de três benefícios, além do benefício de R\$ 33,00 para adolescentes de 16 e 17 anos (no limite de dois benefícios). Com isso, essas famílias passam a receber valores entre R\$ 68,00 e R\$ 200,00.

2) As famílias com renda por pessoa de R\$ 70,01 a R\$ 140,00, [que] receberão apenas os benefícios variáveis: R\$ 22,00 (de acordo com o número de crianças de até 15 anos) no limite de três benefícios, além do benefício de R\$ 33,00 para adolescentes de 16 e 17 anos (no limite de dois benefícios). Com isso, essas famílias passam a receber de R\$ 22,00 a R\$ 132,00. (BRASIL, 2009a)⁷³

Tabela 3 — Valores vigentes do Bolsa Família em 2009⁷⁴

⁷² Para ser beneficiários do Bolsa Família, os interessados devem auferir renda familiar mensal de até R\$ 140,00 por pessoa e estar incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais. As famílias com renda mensal entre R\$ 70,01 a R\$ 140,00 por pessoa só ingressam no Programa se tiverem filhos crianças ou adolescentes de até 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa podem participar do programa, qualquer que seja a idade dos membros da família. Se a família se encaixa em uma das faixas de renda definidas pelo Bolsa Família, deve procurar o setor responsável pelo Programa no município ou o gestor municipal, munido de documentos pessoais (título de eleitor ou CPF), para se registrar no Cadastro Único (Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/como-participar>>. Acesso em 05 out. 2010).

⁷³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Benefício do Bolsa Família é reajustado em 10%**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/reajuste-do-bolsa-familia-mantem-poder-de-compra-da-populacao-de-baixa-renda>> Acesso: em 03 set. 2009.

⁷⁴ De acordo com o que foi exposto anteriormente, essa tabela refere-se aos valores dos benefícios a partir do mês de setembro de 2009.

Valor mínimo do benefício	R\$ 22,00
Valor médio do benefício	R\$ 95,00
Valor máximo do benefício	R\$ 200,00
Benefício básico	R\$ 68,00
Benefício Variável	R\$ 22,00
Benefício/Adolescente	R\$ 33,00
Critério para atendimento	R\$ 140,00

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Benefício do Bolsa Família é reajustado em 10%**. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/BeneficioBolsaFamiliaReajustado>> Acesso em 28 set. 2009.

Abaixo, um quadro do desenho atual (2010) dos valores repassados pelo Bolsa Família.

Critério de Elegibilidade		Presença de crianças/adolescentes 0-15 anos; gestantes e nutrizes	Quantidade e tipo de benefícios	Valores do benefício R\$
Situação das famílias	Renda mensal <i>per capita</i>			
Situação de pobreza	De R\$ 70,01 a R\$ 140,00	1 membro	(1) variável	R\$ 22,00
		2 membros	(2) variável	R\$ 44,00
		3 ou + membros	(3) variável	R\$ 66,00
Situação de extrema pobreza	Até R\$ 70,00	Sem ocorrência	Básico	R\$ 68,00
		1 membro	Básico + (1) variável	R\$ 90,00
		2 membros	Básico + (2) variável	R\$ 112,00
		3 ou + membros	Básico + (3) variável	R\$ 134,00

Quadro 1 – Critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Benefício do Bolsa Família é reajustado em 10%**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/reajuste-do-bolsa-familia-mantem-poder-de-compra-da-populacao-de-baixa-renda>> Acesso em: 03 set. 2009. O quadro foi elaborado com base em Marques (2008, p. 240), tendo sido feita a atualização dos dados.

Essa é a terceira recomposição dos valores e dos critérios de atendimento desde o início do Programa (20 de outubro de 2003). A primeira recomposição, de 18,25%, ocorreu em agosto de 2007. Em julho de 2008, o reajuste foi de 8%. Neste mesmo ano, outra mudança no Bolsa Família: a inclusão do benefício vinculado ao adolescente de 16 e 17 anos. Em 2009, houve as duas

revisões apontadas há pouco, ocorridas em março (quando os critérios de definição de pobreza e de extrema pobreza passaram, respectivamente, para R\$ 137,00 e R\$ 69,00) e setembro (quando aqueles critérios chegaram a R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente). Segundo a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS, o reajuste poderá contribuir para a redução do Índice de Gini em 2,37% e para a queda no número de famílias extremamente pobres em 30%.

Entre janeiro e dezembro de 2009, os beneficiários do Bolsa Família receberam R\$ 12,4 bilhões do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.⁷⁵

Tabela 4 — Famílias beneficiadas e valores transferidos pelo Programa Bolsa Família, por unidades da Federação – dezembro de 2009

UF	Famílias (Dezembro)	Valor Acumulado Anual (R\$) benefício
Brasil	12.370.915	12.454.702.501,00
AC	62.600	70.480.788,00
AL	395.459	418.051.447,00
AM	263.064	297.805.814,00
AP	44.678	52.577.974,00
BA	1.581.639	1.663.238.830,00
CE	947.720	1.008.130.971,00
DF	76.327	74.411.196,00
ES	190.428	180.269.180,00
GO	305.949	271.603.489,00
MA	846.345	943.841.215,00
MG	1.117.946	1.046.437.741,00
MS	127.768	116.685.417,00
MT	166.456	145.158.195,00
PA	635.204	714.241.108,00
PB	444.729	477.101.969,00
PE	1.035.989	1.062.895.529,00

⁷⁵ MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2009). **População atendida pelo Bolsa Família recebeu R\$ 12,4 bilhões em 2009.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/populacao-atendida-pelo-bolsa-familia-recebeu-r-12-4-bilhoes-em-2009>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

PI	413.867	433.021.424,00
PR	482.335	404.945.234,00
RJ	658.726	617.267.928,00
RN	321.710	330.812.114,00
RO	116.211	117.490.447,00
RR	41.201	48.064.116,00
RS	462.966	425.434.593,00
SC	150.685	130.377.682,00
SE	220.175	228.065.256,00
SP	1.138.129	1.055.782.881,00
TO	122.609	120.509.963,00

Fonte: MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2009). **População atendida pelo Bolsa Família recebeu R\$ 12,4 bilhões em 2009.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/populacao-atendida-pelo-bolsa-familia-recebeu-r-12-4-bilhoes-em-2009>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

Segundo o discurso oficial, o Bolsa Família contempla a preocupação com o resgate dos mais pobres para o mundo do trabalho, a fim de não se tornarem bolsistas para sempre. Faz isso por intermédio das chamadas condicionalidades do benefício, cujo objetivo não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta tanto os beneficiários quanto o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas unidades familiares. As condicionalidades envolvem a concretização de direitos sociais e constitucionais: saúde, educação, alimentação e assistência. Dentre as condicionalidades, podemos citar a obrigação de 85% de frequência escolar mínima de crianças de 6 a 15 anos e de frequência mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de 7 anos; exame pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (BRASIL, 2009b).⁷⁶

⁷⁶ “As sanções previstas no caso de não-cumprimento das condicionalidades por parte das famílias são gradativas quando o descumprimento não for justificado, indo do bloqueio do benefício por 30 dias à suspensão por 60 dias e cancelamento do benefício. No caso de cancelamento, a família, que é notificada, só poderá retornar ao Programa após o prazo de 180 dias, quando mantidas as condições de elegibilidade para participação no Programa e se existir

Antes de dar início a uma avaliação mais detalhada do Bolsa Família, o que é feito a partir do próximo item, adiantemos algumas considerações sobre esse programa do governo federal.

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), ele “[...] não pode ser considerado como de renda mínima, pois, além de não ser universal, também não é constitucional e nem seu valor guarda relação com as necessidades mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas [...]” (p. 165).⁷⁷

De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2007), um direito não deve ter como contrapartidas imposições, exigências ou condicionalidades. A exigência de condicionalidades tira o caráter de direito social dos programas, ameaçando os próprios princípios de cidadania.

No mais,

[...] observadas as carências no sistema público no provimento do ensino básico e da saúde pública, essa condicionalidade pode estabelecer uma relação de não-equivalência no “contrato” entre os cidadãos e o Estado, já que ele subsidia a demanda com um desequilíbrio da oferta (qualidade) dos serviços básicos. Obriga o cidadão ao que ele não pode cumprir plenamente, pela própria deficiência institucional [...] (IVO, 2008, p. 196).

As contrapartidas apontadas acima (imposições, exigências ou condicionalidades) podem alargar ainda mais a distância entre o Programa Bolsa Família e o projeto de lei do senador Eduardo Suplicy, aprovado no Congresso Nacional, e que institui uma renda básica de cidadania universal e incondicional. Entretanto,

[...] há que se considerar que o que parece a negação de um direito pode ser visto como condição propiciadora de acesso a outros direitos, no caso o direito à educação, à saúde e ao trabalho, o que significa dizer que, antes de ser a negação de um direito, a exigência de contrapartida, por se fundamentar na criação de condições para autonomização futura das famílias, pode significar também a afirmação de direitos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 210).

disponibilidade orçamentária e financeira para concessão de novos benefícios no município.” (SILVA, 2008, p. 47)

⁷⁷ Posição diversa a respeito dessa questão é a de Marques (2008, p. 239): “A introdução de uma parte fixa, independentemente de outras condicionalidades que não a do nível de pobreza, pode ser entendida como um pequeno embrião de uma renda mínima. O benefício, somado aos recursos da família, estaria sendo reconhecido como o mínimo para uma família viver. É claro que para isso de fato ocorrer seria preciso que o Bolsa Família fosse um direito e não um programa de governo.”

Mesmo com a problematização, feita adiante, que essa citação possibilita,⁷⁸ as condicionalidades — na visão dos idealizadores do programa⁷⁹ — visam, segundo Silva (2008, p. 46), “[...] certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam ter maiores possibilidades de autonomia e, assim, possam alcançar uma inclusão social sustentável [...]”.

3.3 Programa Bolsa Família: combate à fome e à pobreza?

Silva (2007) procura sistematizar o desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil em cinco momentos:

- 1) O primeiro momento, que se inicia no ano de 1991 e que se amplia nos anos subsequentes, marca o início do debate sobre essa temática na agenda pública;
- 2) O segundo momento foi caracterizado pela introdução da ideia de articulação da garantia de uma renda mínima familiar com a educação. É então proposta uma transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família que mantivesse seus filhos ou dependentes de 7 a 14 anos de idade frequentando regularmente a escola pública;
- 3) O terceiro momento desse processo é marcado pela implementação de programas de transferência de renda a partir de experiências municipais em Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília (DF). Em 1996, são iniciadas as primeiras experiências de iniciativa do governo federal, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e com o início

⁷⁸ Veremos, adiante, que, em virtude de alguns aspectos do Bolsa Família — tais como a definição de valores muito baixos para os benefícios, o fato de famílias que cumprem as condições estipuladas não serem incluídas, efetivamente, e a não inclusão da geração de empregos entre os objetivos a serem alcançados —, o programa em questão não propicia fundamento para a autonomização das famílias atendidas.

⁷⁹ “O objetivo das condicionalidades é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável.” (PORTARIA GM/MDS n° 551, de 9 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/legislacao_e_instrucoes/portarias-1>. Acesso em: 07 nov. 2009)

da implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);

4) O quarto momento do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no Brasil inicia-se em 2001. O elemento qualificador desse momento é a expansão dos programas de iniciativa do governo federal em desenvolvimento e a criação de novos programas, com destaque ao Bolsa Escola e ao Bolsa Alimentação, bem como à introdução, no debate nacional, da defesa da instituição de uma renda de cidadania, destinada a todos os brasileiros, sem qualquer restrição, a partir da apresentação do já citado projeto de lei nº 266/2001, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT);

5) No quinto momento, no ano de 2003, o governo Lula indica como prioridade o enfrentamento da fome e da pobreza no País. É criado, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família, com a missão de unificar os programas nacionais de transferência de renda e, em janeiro de 2004, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As propostas de transferência direta de renda aos cidadãos pobres foram caracterizadas como estratégia de política social para enfrentar os graves problemas sociais que se configuravam no cenário brasileiro. Como evidenciam Silva, Yazbek e Giovanni (2007):

[...] esses programas foram criados numa conjuntura sócio-econômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupações precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho; crescimento da violência, principalmente nos grandes centros urbanos; ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social (p. 132).

Segundo Weissheimer (2006), há de se reconhecer que o Bolsa Família tem grande impacto na vida cotidiana de milhões de pessoas em situação de pobreza. Como evidencia o autor: “[...] para quem não tinha praticamente nada, ter algum avanço de renda, mesmo que pequeno, já causa um grande impacto na vida [...]” (p.12). Da mesma forma, nota-se que os recursos repassados pelo programa têm colaborado para uma maior dinamização da economia de todos os municípios por ele contemplados, principalmente aqueles considerados menores e mais pobres, possibilitando um aumento nas vendas em casas comerciais, gerando mais renda para o município. Ou seja, quanto menor for a

receita disponível do município, maior será a importância relativa do programa Bolsa Família para a subsistência das famílias beneficiárias, como também para a economia dos municípios mais pobres (WEISSHEIMER, 2006).

Mesmo que os resultados sejam modestos, os benefícios repassados através do Bolsa Família tornaram-se um fator importante no acréscimo da renda de muitas famílias em várias localidades do País e, na maioria das vezes, significou a única fonte de renda dessas famílias. Ao mesmo tempo, ao incentivar a frequência das crianças à escola, o programa poderá levar a uma diminuição do número de evasões escolares e dos índices de analfabetismo (WEISSHEIMER, 2006).⁸⁰

A pesquisa “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional dos Beneficiados”, realizada pelo IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)⁸¹ entre janeiro de 2006 e junho de 2008, permite conhecer melhor quem são os atendidos pelo programa, por quais mudanças passaram em sua situação alimentar e nutricional e sua relação com o mercado de trabalho.

São apresentadas, a seguir, algumas importantes informações propiciadas pela pesquisa mencionada no parágrafo anterior.

1) As famílias beneficiadas pelo programa:

Entre os titulares do programa, a maioria é de mulheres (94%), negras ou pardas (64%), e está na faixa etária compreendida entre 15 e 49 anos (85%).

No contexto familiar, 38% dos domicílios são ocupados por famílias monoparentais, 27% dos titulares sendo mães solteiras. É significativo também o número de idosos chefes de família e a proporção de filhos adultos, muitas vezes com cônjuge e prole, que coabitam com o pai e a mãe. Frequentemente, essas famílias ampliadas têm como únicas fontes de renda a aposentadoria dos idosos e o Bolsa Família.

⁸⁰ “[...] Quase 9 milhões de beneficiários do Bolsa Família na faixa de 6 a 15 anos tiveram a frequência escolar de fevereiro a abril de 2006 [...]” (WEISSHEIMER, 2006, p. 102-103).

⁸¹ MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Bolsa Família: vencendo a pobreza?** Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&file=index&pa=showpage&pid=2450>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

Em relação à escolaridade, apesar de 81% saberem ler e escrever, somente 56% estudaram até o final do Ensino Fundamental. Quanto à saúde, 39% das famílias têm, entre seus integrantes, pelo menos uma pessoa com alguma doença crônica. Também são frequentes relatos de problemas mentais e diferentes experiências de sofrimento psíquico, com dependência de medicamentos de uso controlado. Quanto ao saneamento básico, apenas 43% têm acesso à rede de esgotos.

Em relação ao trabalho, a exclusão do mercado atinge principalmente as mulheres. Para aquelas que são pobres — vale lembrar que as mulheres pobres são as titulares preferenciais do programa —, as barreiras de acesso ao mercado são ainda maiores, seja por seu baixo índice de escolaridade ou porque precisem tomar conta da casa, dos filhos e dos idosos. Entre elas, no período em que a pesquisa foi realizada, só 37% estavam trabalhando, enquanto para os homens este percentual era de 67%. A renda média mensal das famílias, incluindo aquela transferida pelo programa e demais benefícios sociais, é R\$ 431,54. Segundo os beneficiários, o recebimento do Bolsa Família não gera desestímulo ao trabalho. Pelo contrário, é preferível garantir a sobrevivência da família a partir do próprio esforço. Com efeito, os programas de transferência de renda não retiram os beneficiários do trabalho, pois o objetivo do Bolsa Família não é substituir o rendimento obtido com o trabalho, mas complementar a renda das famílias de trabalhadores pobres.⁸²

2) Insegurança alimentar:

Segundo a citada pesquisa do IBASE, 55% das famílias estavam em situação de insegurança alimentar grave ou moderada, o que significa que passaram por restrições na quantidade de alimentos ou por situações de fome nos três meses anteriores à pesquisa. Dentre as famílias beneficiadas que vivem em áreas rurais, as mais sujeitas à fome são aquelas que não têm acesso à terra.

⁸² O jornal *Folha de São Paulo* publicou uma pesquisa coordenada pelo IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) e feita pelo instituto Vox Populi com 5.000 beneficiários do Bolsa Família sobre a não existência do "efeito-preguiça". 99,5% dos entrevistados disseram que não deixaram de fazer algum tipo de trabalho depois que passaram a receber os benefícios do programa. Os beneficiários do Bolsa Família afirmam que o programa não levou ao acomodamento do trabalhador por causa da renda garantida. Mas — conclui a pesquisa — faltam programas que ajudem a superar a pobreza e diminuir a dependência dos recursos (BOLSA Família aplaca a fome, mas não acaba com a miséria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 Jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u417095.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2009).

Já as assentadas em projetos de reforma agrária sofrem o problema em menor grau. Com efeito, comer mal ou pouco não é o único problema dos elegíveis para receber o Bolsa Família. Aliás, mesmo o comer, que é o principal benefício do programa, não chega a eliminar, em muitas famílias, a "insegurança alimentar". Falta-lhes também acesso a saneamento básico, gás encanado e água potável.

3) Os avanços do Bolsa Família:

De acordo com a pesquisa (IBASE), o programa melhorou a estabilidade no acesso aos alimentos, trouxe maior segurança para as famílias e estimulou o planejamento de gastos e modificações no padrão de consumo alimentar.⁸³ Para 74% delas, a quantidade de alimentos aumentou a partir do programa, enquanto 70% relataram mais variedade. Entraram na dieta frutas, verduras, legumes, alimentos industrializados e outros antes considerados “supérfluos”, além da carne. Entre os que não tinham nem mesmo a alimentação básica garantida, o programa possibilitou a compra de alimentos considerados básicos, como arroz e feijão. Enfim, a garantia desta renda regular adicional ao orçamento doméstico possibilita uma maior segurança para as famílias beneficiadas, bem como potencializa o planejamento de gastos e modificações no padrão de consumo alimentar dessas famílias.

Pensamos, no entanto, que valeria a pena problematizar, em alguma medida, as informações que acabam de ser apresentadas. Isso porque elas foram colhidas junto a indivíduos que viviam em situações muito profundamente precárias e que, por isso, podem considerar como se tratando de melhorias razoavelmente significativas certas mudanças que, a partir de outros parâmetros, seriam interpretadas como de pouca monta.

Ao mesmo tempo, no entanto, considerando a extrema precariedade da realidade vivida pelas famílias beneficiadas, o Programa Bolsa Família tem, para elas, um significado real, pois, para muitas, trata-se da “[...] única

⁸³ As famílias têm liberdade na aplicação do dinheiro recebido e podem permanecer no programa enquanto houver a manutenção dos critérios de elegibilidade (renda e público-alvo) e cumpram as condicionalidades. Entretanto, a cada dois anos as famílias devem atualizar seus cadastros para que apenas as famílias que tenham renda dentro dos critérios estabelecidos permaneçam como beneficiárias do programa (SILVA, 2008).

possibilidade de obtenção de uma renda, mesmo que muito baixa [...]” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 212). Outros estudos realizados destacam que o programa representa um apoio significativo, garantindo alimentação mínima a muitas famílias pobres (WEISSHEIMER, 2006). Há uma posição segundo a qual esse programa pode

[...] propiciar condições progressivas, mesmo que a longo prazo, de inclusão de futuras gerações formadas pelas crianças e adolescentes das famílias beneficiárias que são requisitadas a frequentar escola, postos de saúde, sair da rua ou do trabalho penoso e degradante, podendo, portanto, elevar o número de anos de escolaridade do futuro trabalhador brasileiro [...] (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2004, p. 212).

No próximo item, problematizaremos o grau em que se dão os resultados positivos do Bolsa Família, considerando, sobretudo, a pequena monta dos benefícios monetários repassados às famílias. Entre outros aspectos, veremos que o Bolsa Família “[...] contribui para o alívio orçamentário doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar e econômica, restringindo os objetivos originais do programa, de alcançar uma ‘emancipação sustentada’ desses indivíduos, viabilizando sua efetiva integração social [...]” (IVO, 2008, p. 197).

3.4 O Bolsa Família enquanto programa de transferência de renda e suas implicações

Maranhão (2006), observando que um dos índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) relativo à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos é quantificado por meio dos rendimentos que auferem, afirma que um pequeno acréscimo obtido graças a um programa de transferência de renda já possibilita, segundo as estatísticas oficiais, que uma família deixe de ser considerada pobre. Mesmo que ela more em condições sub-humanas, sem acesso a saneamento, água encanada, postos de saúde razoavelmente equipados e escolas com boas estruturas físicas, o que aparecerá nas estatísticas é a sua “inclusão social” graças ao aumento da renda. Desse modo, tornou-se possível ao governo afirmar, há poucos anos, que havia tirado “[...] mais de 7 milhões de famílias da condição de pobre, e, assim, justificar a sua política econômica e as reformas políticas neoliberais de que necessita”

(MARANHÃO, 2006, p. 42). Afirmações semelhantes continuam a ser feitas nos anos mais recentes, recheadas de números ainda maiores.

Considerando-se, porém, que a pobreza é um fenômeno multifacetado e, por isso, não se limita ao critério da renda (conforme discutido no capítulo 2), faz-se necessário considerar que os programas em questão, com forte apelo humanitário, nem rompem com a lógica neoliberal (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007) nem trazem mudanças significativas na situação da pobreza no País: aumentos percentuais até consideráveis em relação a rendas quase insignificantes — mas baixos, em termos absolutos —, no caso dos rendimentos dos muito pobres, possibilitados mediante transferência de renda, não levam a tirar as famílias em questão da condição de pobreza, já que várias privações continuarão a existir, mesmo com aquele suplemento de rendimentos.

A esse respeito, aliás, vale considerar que, recentemente, o Comitê da Organização das Nações Unidas (ONU) para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais analisou relatório do governo brasileiro sobre o assunto e considerou que o Bolsa Família tem sido insuficiente para eliminar as desigualdades sociais no Brasil, não alcança muitas das famílias mais miseráveis (como as indígenas) e precisa tanto ser ampliado, no que tange à abrangência da população atendida, como ter seus benefícios elevados,⁸⁴ de modo a cobrir carências básicas de parte expressiva da população brasileira.⁸⁵ Aliás, até mesmo a secretária nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome reconhece que o atual valor de R\$ 140,00 é muito baixo como critério definidor de pobreza para a inclusão no Bolsa Família.⁸⁶

Segundo Carvalho (2005) — tomando como referência artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* (26 fev. 2003) —, durante a campanha à presidência, Lula referia-se a 44 milhões de pessoas (26% da população)

⁸⁴ No próximo capítulo, trataremos em maiores detalhes da pequenez dos benefícios monetários repassados à população atendida pelo Bolsa Família.

⁸⁵ COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights Considers Report of Brazil. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear_en\)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument)>. Acesso em: 08 maio 2009.

⁸⁶ ATÉ Ministério acha R\$ 140,00 pouco para “definir” pobre. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1411201013.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

passando fome no Brasil (dados do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas — IBASE). O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), ligado ao Ministério do Planejamento, contabilizava 25,5 milhões. Considerando a multiplicidade de dados, suas variáveis e universos de pesquisa “[...] não existe no Brasil um indicador oficial da linha de pobreza [...]” (CARVALHO, 2005, p. 162), o que dificulta mapear áreas de atendimento dos programas sociais a fim de delimitar o tamanho da pobreza brasileira. De certa forma, isso dificulta a efetividade dos programas sociais no atendimento a seus beneficiários.

Conforme Maranhão (2006), os programas de transferência de renda implementados pelo governo federal têm sido utilizados para legitimar uma política econômica que tem beneficiado os investidores financeiros internacionais com suas elevadas taxas de juros, como também tem constituído um mecanismo de reforço às políticas neoliberais. Dentre as interferências das políticas neoliberais na economia nacional, estão as “políticas de ajuste”, segundo as quais há a exigência de que se realizem mudanças na economia capazes de garantir aos credores o pagamento das dívidas e dos juros, bem como de que se criem restrições aos investimentos e à universalização na área dos serviços públicos.

A política de ação do Banco Mundial para os países periféricos tem condicionado os acordos da dívida externa com a implementação daquilo que eles chamam de “programas de combate à pobreza”. Essa política possui duas linhas bem delimitadas: por um lado, a construção de um aparato ideológico que distorce as causas e manipula os números da pobreza mundial e, por outro, a criação e desenvolvimento de políticas sociais que garantam uma *renda mínima* para os cidadãos considerados pobres (MARANHÃO, 2006, p. 40, grifo do autor).

Assim sendo, tal modalidade de política limita-se a garantir um mínimo necessário para atender às necessidades básicas do indivíduo — se é que chega, de fato, a tanto —, em vez de se fundamentar em uma perspectiva política de garantia de acesso aos direitos sociais. Como ressalta Maranhão (2006), a ampliação desses programas sociais, atendendo à população pobre,

[...] foi seguida de perto pela política de mercantilização de serviços públicos essenciais, como a previdência, a saúde e a educação. Ou seja, o aumento dos investimentos em uma política social para os pobres esconde a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos para o capital privado, em detrimento do serviço público [...] (MARANHÃO, 2006, p. 42-43).

Para Stotz (2005), ao agravamento da pobreza já existente e à ampliação dos segmentos sociais vulneráveis às incertezas da economia soma-se uma política social cuja expansão mantém-se insuficiente. Em relação ao alívio da pobreza, o que está em jogo são políticas de caráter mais imediato, assistencialista e, na sua grande maioria, focalizadas nos grupos mais vulneráveis. Ou seja, políticas que tendem a assumir a forma de programas emergenciais, que, embora tragam, sim, alguma melhoria à situação de vida dessas famílias, não são capazes de retirá-las do nível de pobreza em que se encontram.⁸⁷

Em matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo*,⁸⁸ foram apontados alguns dados interessantes com relação à já mencionada pesquisa do IBASE realizada com beneficiários do programa Bolsa Família. Essa pesquisa, ao investigar o grau de segurança alimentar dos atendidos pelo programa, mostra que em apenas 17% dos casos eles estavam em situação total de segurança. Outros 28% enquadravam-se no que se chama de insegurança leve, isto é, não passavam fome ou deixavam de consumir alimentos, mas temiam que isso acontecesse no futuro. Em estágio moderado de insegurança — situação em que há restrição de alimentos consumidos, mas não há fome — encontravam-se 34% das famílias. Em 21% dos casos, a insegurança alimentar foi considerada grave, havendo falta de alimentos em casa e, por isso, nem todas as refeições sendo feitas.

É importante destacar que, em julho de 2006, entre as famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, 27% de seus chefes eram trabalhadores autônomos, 19% eram empregados assalariados e apenas 17% eram desempregados, o que revela o nível de remuneração extremamente baixo do trabalho no Brasil, tanto no setor formal quanto no informal (IVO, 2008), conforme podemos constatar na Tabela 5.

⁸⁷ Em entrevista ao jornal italiano *Corriere della Sera*, reproduzida por Merval Pereira (colunista de *O Globo*), frei Betto — que foi assessor especial da Presidência da República em 2003-2004 — disse que o Bolsa Família é "assistencialismo puro, que não muda a estrutura social e faz recair rapidamente na miséria.". (ROSSI, Clóvis. A miséria também do debate. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1410200603.htm>>. Acesso em: 20 set. 2009.

⁸⁸ 28% dos que recebem Bolsa Família temem passar fome. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 Jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u417114.shtml>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

Tabela 5 — Ocupação dos chefes das famílias integrantes do Programa Bolsa Família: População estimada — Brasil, 2006

Posição na ocupação dos chefes das famílias inseridas no PBF	N.º de pessoas (estimado)* (1000)	%
Empregado assalariado	2.153	19,4
Autônomo/conta própria	3.008	27,1
Empregada doméstica	455	4,1
Funcionário público	144	1,3
Dona de casa	1.598	14,4
Aposentado	899	8,1
Desempregado	1.931	17,4
Profissional liberal	77	0,7
Diarista	321	2,9
Outro	510	4,6
Total	11.100	100,00

Fonte: IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

*Números absolutos deduzidos dos percentuais apresentados em relação ao universo total das famílias cobertas pelo PBF, em julho de 2006.

A respeito do que é apontado na tabela acima, Ivo (2008) chama a atenção para um ponto importante: trata-se da questão do trabalho e da sua relação com os pobres.

A prioridade da questão social em termos da pobreza produz um deslocamento da identidade dos trabalhadores, aprofundando-a como pobres. Na década de setenta, sociólogos e economistas da perspectiva do Estado desenvolvimentista, com vistas a superarem a segmentação estigmatizante entre “ocupados” e “desocupados”, “úteis” e “inúteis”, que marcava a estruturação da sociedade brasileira, reconheceram a condição de ‘trabalhadores’ a todos aqueles que desenvolviam atividades fora das relações assalariadas: trabalhadores autônomos, trabalhadores por conta-própria, trabalhadores informais, produtores de subsistência. E, na década de 80, conseguiram estender direitos da cidadania inclusive a setores não-contributivos, como os trabalhadores rurais. Nas décadas de 1990 e 2000, ao se priorizar a ação da proteção sobre os mais pobres, retorna-se a uma representação da “pobreza” dissociada da dimensão do trabalho. Ou seja, enfatiza-se o acesso à renda e ao consumo, dimensão obviamente importante do ponto de vista da reprodução das famílias dos trabalhadores, mas insuficiente para as condições da cidadania e a inserção no trabalho, tornando invisível a condição de trabalhadores dos chefes de família do Bolsa Família, que integram tanto o setor informal do mercado de trabalho como a

condição assalariada e mesmo de aposentados [...] (IVO, 2008, p. 226).

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2007, p. 202), “[...] há de se considerar que a causa fundamental da pobreza no Brasil é a desigualdade na distribuição de renda e da riqueza socialmente produzida mais do que a incapacidade de geração de renda”. Essa distribuição, por sua vez, não pode ser pensada sem ser contextualizada na própria organização capitalista periférica da sociedade brasileira. Assim, o risco é que esses programas passem a situar-se apenas no plano do assistencialismo, no dever moral e humanitário de ajuda aos mais pobres, servindo-se de medidas compensatórias, sem tornar-se, de fato, direitos sociais.

O que se tem constatado, até agora, é a falta de vontade política para que os programas de transferência de renda do governo federal venham a se constituir em estratégias de políticas sociais direcionadas aos princípios universais de cidadania, mas funcionando, na verdade, como políticas compensatórias, uma vez que, em suas formulações, não se questionam — e, portanto, em suas implementações, não se combatem — as causas geradoras da pobreza, da mesma forma que também não se expõem os graves problemas sociais decorrentes do grau de desigualdade social presente na sociedade brasileira.

Retomando a discussão do Programa Bolsa Família, podemos nos valer de Ivo (2008), a qual destaca que: a) mesmo ganhando centralidade como ação social prioritária do governo Lula, o Bolsa Família — enquanto política focalizada de enfrentamento da pobreza no Brasil — “[...] permanece constrangida e subordinada aos imperativos da política econômica [...]” (p. 197); b) como os benefícios do Bolsa Família são dissociados do salário mínimo, a eventual “[...] falta de correção dos valores pode transformar o acesso à renda de sobrevivência num patamar muito reduzido” (p. 197); c) mesmo garantindo um alívio entre aqueles beneficiados pelo programa, o Bolsa Família “[...] não está associado a políticas estruturais mais amplas capazes de alterar as condições produtoras de pobreza [...]” (p. 197); d) diferentemente da aposentadoria ou do BPC, “[...] no plano da sustentabilidade e da cidadania, os beneficiados pelo Bolsa Família não têm a titularidade de um direito [...]” (p. 198).

Sem dúvida, as transferências monetárias podem ser capazes de melhorar (em algum grau) as condições de vida de milhões de famílias; incluir (ainda que precariamente) pessoas nos processos econômicos de produção e consumo; dinamizar a economia popular dos pequenos municípios (IVO, 2008; SILVA, 2008; WEISSHEIMER, 2006). Entretanto, as políticas de transferência de renda, no Brasil — em particular, o Bolsa Família —, não são acompanhadas de medidas que impactem os mecanismos que criam e reproduzem a pobreza. Uma vez que não se alteram o modo pelos quais se dão a produção e a distribuição da riqueza no País, não podemos esperar que aquele programa seja um instrumento eficaz para a superação da pobreza no Brasil. O Bolsa Família — com medidas seletivas/focalistas — atende, quase que exclusivamente, ao segmento mais pauperizado da população, enquanto uma grande parcela de indivíduos, mesmo em situação de extrema precariedade, não é beneficiada.

Assim sendo, o programa mantém uma situação de “[...] reprodução e controle da pobreza [...]” (SILVA, 2008), não possibilita a autonomia das famílias atendidas e não é capaz de “[...] alterar as relações sociais vigentes, de enormes desigualdades, reproduzindo uma massa de trabalhadores mantidos na esfera do autoconsumo e da *necessidade*.” (IVO, 2008, p. 240, grifo da autora)

Ivo (2008, p. 197), ao se referir ao Bolsa Família, afirma:

[...] O seu desenho e a sua formulação, dissociados das regras do salário mínimo, não só geram iniquidades dos cidadãos em relação aos “mínima” da assistência, como podem congelar a renda transferida, revelando seu caráter contingencial. A eventual falta de correção dos valores pode transformar o acesso à renda de sobrevivência num patamar muito reduzido.

Pode-se, pois, concluir que o Bolsa Família não foi desenhado com base na moderna concepção de cidadania — em que se garante o acesso a um benefício a todos que dele necessitem. Na verdade, em seu modelo atual, com suas condicionalidades e marcado pela não universalização, não rompe com a lógica do assistencialismo (ZIMMERMANN, 2009).

No próximo capítulo, discutiremos a questão da cidadania e sua possível relação com a formulação e a implementação do Bolsa Família. Teremos, então, a possibilidade de debater o potencial papel do Estado na propagação

de uma cidadania que possa ser chamada de protagonista e de nos perguntar se o Estado, com aquele programa, induz ao exercício da “cidadania protagonista” ou compactua com uma “cidadania passiva”.⁸⁹

4 POBREZA, TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CIDADANIA

Neste último capítulo, vamos nos deter em algumas das indagações mais amplas que subjazem aos temas que exploramos ao longo deste trabalho, procurando avançar na análise do programa Bolsa Família e abordando sua possível relação com a construção da cidadania. Isso porque um dos objetivos oficiais desse programa é “a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome.” (BRASIL, 2009c) Por certo, não é nosso propósito tratar, de maneira profundamente detalhada, das relações entre pobreza e

⁸⁹ Veremos, no capítulo seguinte, os significados dessas duas expressões: “cidadania protagonista” e “cidadania passiva”.

cidadania — até porque isso fugiria aos objetivos principais do presente trabalho —, mas, tão somente, possibilitar um debate sobre tais relações. Com tal finalidade, como veremos, será importante retomar brevemente, adiante, nossas considerações sobre a positividade concreta da pobreza e dos pobres, no sentido que Sarti (2007) dá a essa expressão.

Ao buscar verificar se existe a possível relação mencionada no parágrafo anterior — entre o Bolsa Família e a construção da cidadania por parte de seus beneficiários —, aprofundaremos a discussão sobre a hipótese levantada na pesquisa que embasa o presente trabalho: *a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos dois governos Lula engendra uma estratégia de conformação do pobre à situação em que se encontra*. Mas, antes disso, é importante pensar: ainda no que se refere àquela possível relação — e caso ela se confirme —, de que tipo de cidadania se trata?

Para começar a responder a essa questão, discutiremos brevemente, a seguir, a formulação de cidadania feita por Marshall (1967), um clássico mundial na literatura sobre esse tema. Não é nosso propósito, aqui, apresentar uma discussão detalhada sobre o pensamento desse autor — uma vez que nosso trabalho não constitui uma discussão teórica sobre a cidadania —, mas, tão somente, tomá-lo enquanto referência importante no debate concernente, no que tange especificamente às preocupações deste trabalho.

Também não pretendemos nos empenhar, no momento, na difícil tarefa de tratar, de modo detalhado, do conceito de cidadania, uma vez que o nosso objetivo, no presente trabalho, é identificar e analisar a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos dois governos Lula. Neste capítulo, abordaremos brevemente, portanto, o conceito em questão, apenas na medida em que isso seja necessário para os propósitos aqui almejados.

4.1 A esfera social da cidadania

Segundo Marshall⁹⁰ (1967, p. 76), “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem

⁹⁰ “Na área acadêmica, tem sido vasta a produção concernente à cidadania, em particular depois da formulação sobre o assunto feita por Marshall [...]” (LEITE, 2009, p. 2).

o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status* [...]”.⁹¹ Em relação a esse conceito, Leite (2009, p. 3) evidencia que, para Marshall (1967), “[...] a *igualdade* característica do âmbito da cidadania não era vista como algo que anulasse as *desigualdades* entre as classes sociais ou que conflitasse com elas: tratava-se de igualdades existentes em determinadas esferas *convivendo* com desigualdades presentes em outras áreas [grifo do autor].”⁹² Essa consideração, de fato, é coerente com o pensamento do autor em questão, que afirma: “[...] a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida [...]” (MARSHALL, 1967, p. 62).

Para Marshall (1967), a cidadania compõe-se de três partes (ou elementos), por critérios mais históricos do que lógicos (p. 63): a dos direitos civis, a dos direitos políticos e a dos direitos sociais:⁹³

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual — liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e do direito à justiça.⁹⁴ Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político,⁹⁵ como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo [...]. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.⁹⁶ As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (MARSHALL, 1967, p. 63-64)

⁹¹ Ao referir-se à cidadania, o autor faz menção à “participação na herança social”; à “participação integral na comunidade” e ao fato de indivíduos “serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos.” (MARSHALL, 1967, p. 62)

⁹² Para Marshall (1967), a cidadania não acaba com as desigualdades, mas traz a possibilidade de atenuá-las.

⁹³ Mediante uma análise histórica, Marshall (1967) considera que a cidadania configura-se enquanto um processo cumulativo de conquistas de direitos — primeiro, enquanto aquisição de novos direitos; segundo, enquanto extensão dos direitos existentes para camadas da população que deles não dispunham.

⁹⁴ Trata-se do direito de afirmar todos os outros direitos mencionados, “[...] em termos de igualdade com os outros indivíduos e pelo devido encaminhamento processual [...]” (MARSHALL, 1967, p. 63). Por isso, as instituições mais associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça.

⁹⁵ Em síntese, trata-se dos direitos de votar e de ser votado. As instituições correspondentes a essa esfera da cidadania são o parlamento e os conselhos dos governos locais, no dizer de Marshall (1967).

⁹⁶ Na medida em que, neste trabalho, a esfera social da cidadania é aquela que nos interessa mais de perto, por razões que apontaremos adiante, vale a pena citar os seguintes exemplos de direitos pertinentes, apresentados pelo autor: “O Estado garante um mínimo de certos bens e serviços essenciais (tais como assistência médica, moradia, educação, ou uma renda essencial mínima (ou salário mínimo) a ser gasto em bens e serviços essenciais [...]” (MARSHALL, 1967, p. 94-95; o erro quanto aos parênteses consta do original.)

Tomando por base a sociedade inglesa, o autor considera que os três elementos da cidadania constituíram-se em períodos diferentes: os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no século XIX; os sociais, no século XX.

[...] os direitos civis surgiram em primeiro lugar e se estabeleceram de modo um tanto semelhante à forma moderna que assumiram antes da entrada em vigor da primeira Lei de Reforma, em 1832. Os direitos políticos se seguiram aos civis, e a ampliação deles foi uma das principais características do século XIX, embora o princípio da cidadania política universal não tenha sido reconhecido senão em 1918. Os direitos sociais, por outro lado, quase que desapareceram no século XVIII e princípio do XIX. O ressurgimento destes começou com o desenvolvimento da educação primária pública, mas não foi senão no século XX que eles atingiram um plano de igualdade com os outros dois elementos da cidadania. (MARSHALL, 1967, p. 75)

A nosso ver, na prática, a cidadania, tal como formulada por Marshall (1967, p. 76), isto é, entendida como participação integral na coletividade, não se realiza plenamente numa sociedade de classes. No entanto, uma vez garantida como direito no plano formal, torna-se mais fácil lutar para concretizá-la. Obviamente, esse movimento de transformá-la de algo potencial em algo real depende, entre outros fatores, da luta e da organização política dos envolvidos no processo e, por consequência, da correlação de forças presente na sociedade considerada.

De qualquer modo, o que cabe ressaltar aqui é que a cidadania diz respeito à participação dos indivíduos nas mais variadas áreas de atuação na sociedade (esfera pública).⁹⁷

Afirma Marshall (1967, p. 61):

[...] Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida [...].

Mesmo que a cidadania, no final do século XIX, pouco tenha produzido em termos de redução das desigualdades, ela contribuiu para abrir caminho em direção a políticas igualitárias no século XX (MARSHALL, 1967).

⁹⁷ A conquista legal de alguns direitos não significa, necessariamente, que eles se concretizem. Assim, por exemplo, a garantia dos direitos sociais somente no plano jurídico não configura, na prática, a realização plena da cidadania, nesse caso específico. Para isso, é preciso que o cidadão, buscando valer-se de seus direitos, reivindique do Estado aquilo que lhe compete, sendo vitorioso nessa reivindicação.

É importante ressaltar que muitas críticas foram feitas ao trabalho aqui abordado de Marshall, a começar por “[...] sua linearidade, sua tentativa de generalização da experiência inglesa numa suposta teoria da cidadania, e sua explícita subsunção da desigualdade à cidadania [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 102), bem como por encarar “[...] a experiência do *Welfare State* como uma espécie de fim humanista da história [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 102) ou, ainda, pelo fato de aquele autor, segundo Saes (2000, p. 6), não dispor

[...] de um esquema teórico preciso que defina os papéis respectivos das classes trabalhadoras, das classes dominantes e da burocracia de Estado no conjunto do processo de criação de qualquer novo direito; processo esse que envolve o desempenho de papéis diferenciados, como pressão, negociação, deliberação, execução etc. [...].⁹⁸

Ainda de um ponto de vista crítico, pode-se afirmar, também, que a evolução da cidadania — postura defendida por Marshall — tenderia, por um lado, a ocultar as dificuldades e tensões inerentes ao processo de sua produção — o que Saes (2000, p. 09) aponta como evolução “idílica” e “excessivamente otimista” — e, por outro lado, “[...] a apagar os limites impostos à expansão da cidadania pelo modelo capitalista de sociedade [...]”.

Contudo, embora haja, sim, pontos criticáveis na formulação de Marshall, ela é útil para o presente trabalho,⁹⁹ ao menos na medida em que permite pensar com clareza a esfera social da cidadania, em sua especificidade frente às esferas civil e política. Uma clara distinção entre tais três dimensões é importante porque, na formulação que Leite (2009) faz sobre o assunto, a cisão da cidadania (cidadania protagonista X cidadania passiva), na contemporaneidade capitalista, acontece na esfera social — assunto que discutimos a seguir.

4.2 Cidadania protagonista e cidadania passiva

⁹⁸ Assim, para Saes (2000, p. 14), Marshall (1967) “[...] não formula com clareza o papel específico das classes trabalhadoras no processo de formação e evolução da cidadania [...]”.

⁹⁹ Mesmo autores que têm uma postura crítica em relação ao trabalho de Marshall (1967) não deixam de reconhecer sua importância na discussão do tema “cidadania” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 102-103).

Para tratar da discussão sobre a cisão da cidadania em sua esfera social (cidadania protagonista x cidadania passiva) — que acontece no capitalismo de hoje —, recorreremos a Leite (2009). Entretanto, antes disso, cabem algumas considerações sobre o que Almeida (2006) chama “marco discursivo da ‘participação solidária’”, pois a discussão pertinente feita por essa autora contribui para o entendimento da mencionada cisão.

Mostra ela que, ao longo dos anos 1990, a ideia de solidariedade constituiu um ponto central na política social em nosso país. Pode-se, mesmo, dizer que aquela ideia marca fortemente a sociedade brasileira até o presente. A década de 1990 constitui um período em que o Estado, enquanto agente na esfera social, passa a sofrer críticas por parte do pensamento que então torna-se hegemônico — um período também marcado pela assim chamada “reforma do Estado”.¹⁰⁰ Aquelas críticas, em conjunto com os efeitos sociais deletérios das “políticas de ajuste estrutural”,¹⁰¹ criam condições favoráveis para que seja possível a emergência do “marco discursivo da ‘participação solidária’”¹⁰² (ALMEIDA, 2006). Vale adiantar, desde já, algo que veremos com maiores detalhes adiante: a assim chamada participação solidária é encarada, no marco discursivo em questão, como uma *forma de exercício da cidadania*.

O programa Comunidade Solidária, criado em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), teve um papel importante no debate pertinente (ALMEIDA, 2006).

[...] a comunidade Solidária, criada no governo FHC, constituiu-se como exemplo de uma geração de políticas de combate à pobreza surgida em vários países da América Latina, incorporando, a exemplo das demais, um determinado discurso participativo como seu princípio fundamental. Discurso que encontrou nas idéias de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e

¹⁰⁰ Considerando as características das mudanças ocorridas nesse âmbito, nos anos 1990 — dentre as quais o fato de ter-se tratado de “reformas orientadas para o mercado” e destituídas de “conteúdo redistributivo” —, Behring e Boschetti (2007, p. 155) consideram que tal processo foi, na verdade, uma “contra-reforma neoliberal”, uma “reformatação do Estado brasileiro para a adaptação passiva à lógica do capital”.

¹⁰¹ Dentre os autores e obras que fazem menção àqueles efeitos, podem ser consultados: Maranhão (2006, p. 40-43); Almeida (2006, *passim*); Behring e Boschetti (2007, p. 134-145); Ugá (2004, p. 55 e 57-62).

¹⁰² Leite (2009, p. 10) apresenta, entre outras, as seguintes expressões para referir-se ao modo pelo qual o marco discursivo em questão caracteriza a “participação solidária”: “protagonismo da sociedade”, “maior engajamento dos cidadãos”, “fortalecimento da sociedade civil”. Segundo esse autor, tais expressões fazem parte de um discurso que se encontra em consonância com a denominada “reforma do Estado” e com um projeto que buscava esvaziar a legitimidade de direitos regulamentados pelo aparato estatal.

responsabilidade social suas idéias-força (ALMEIDA, 2006, p. 105).¹⁰³

No marco discursivo ora em análise, defende-se um recuo da participação do Estado no campo social e faz-se apelo ao voluntariado,¹⁰⁴ na medida em que este poderia “levar” a cidadania a quem não a tem ou a quem, por suas “próprias forças”, não consegue alcançá-la. Segundo Almeida (2006, p. 118), “[...] um dos elementos centrais desse novo marco de formulação de políticas é, exatamente, *o reconhecimento do papel estratégico do protagonismo da sociedade em processos de desenvolvimento [...]*” (grifos da autora). Segundo os formuladores do programa Comunidade Solidária, em particular,

[...] A ação política propiciada pelo maior engajamento dos cidadãos na construção de seu futuro pode vir a criar novos laços de sociabilidade e redes de solidariedade — o chamado capital social —, o que, além de criar novas sinergias para a promoção do desenvolvimento, gera a possibilidade de que ações bem-sucedidas tenham continuidade. Dessa forma, é fundamental a promoção de parcerias entre Estado, terceiro setor e setor privado para articular uma agenda de desenvolvimento em rede a fim de resultados mais eficazes [...] (CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 2002, p. 3, apud ALMEIDA, 2006, p. 118).

Desse modo, a ideia de “solidariedade” — o “carro-chefe” da “participação solidária” (ALMEIDA, 2006; LEITE, 2009) — concretiza-se no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, tanto de indivíduos como de empresas.

[...] Sob o argumento de promover a descentralização e a participação, um conjunto de reformas ampliou e regulamentou a entrada do setor privado e não lucrativo no oferecimento de diversos tipos de serviços sociais, ao mesmo tempo em que o poder real de decisão acerca do conteúdo das políticas e dos seus recursos permaneceu fortemente centralizado no governo. (ALMEIDA, 2006, p. 104-105)

Assim sendo, no período histórico que estamos abordando, iniciado nos anos 1990, a forte restrição à presença do Estado no que tange à responsabilidade pública no âmbito social é acompanhada da ocupação crescente desse espaço por ações e programas sociais desenvolvidos por indivíduos e instituições fora

¹⁰³ “Gravitando em torno do princípio ativo da solidariedade, *parcerias, terceiro setor, capital social e voluntariado* integraram as idéias-força do novo marco discursivo que passou a fornecer, com razoável grau de hegemonia, os termos do debate acerca dos problemas sociais no país [...] (ALMEIDA, 2006, p. 95, grifos da autora).

¹⁰⁴ “[...] mais do que um gesto de caridade, amor ao próximo e compaixão, o voluntariado passou a expressar uma atitude cidadã e participativa, que traduz a capacidade que a *sociedade [tem para] assumir responsabilidades e agir por si mesma [...]*” (ALMEIDA, 2006, p. 114, o trecho em itálico foi retirado pela autora do site www.programavoluntario.org.br).

do âmbito estatal (LEITE, 2009), supostamente em prol de indivíduos e famílias que vivem na condição de pobreza.

Mas, afinal, qual o significado real da expressão “participação solidária”, tal como aparece no marco discursivo correspondente? A seguir, apresentamos criticamente suas limitações práticas, do que decorre, como veremos, a existência do que Leite (2009) denomina “cisão da cidadania” (cidadania protagonista, de um lado, e cidadania passiva, de outro), no âmbito social.

Para bem compreendermos o significado da chamada participação solidária, bem como o marco discursivo correspondente, é fundamental levar em conta o contexto histórico em que eles surgem. Trata-se de um momento em que se formula o projeto da já referida “reforma do Estado”, na qual estava embutido um “esvaziamento da legitimidade dos direitos regulamentados pelo Estado”, com a *desvalorização das políticas sociais estatais*, tidas como “assistencialistas” (ALMEIDA, 2006).

Esse conjunto de fatores, por sua vez, levou a que se defendessem, em determinados meios sociais, o “protagonismo da sociedade”, um “maior engajamento dos cidadãos”, o “fortalecimento da sociedade civil”,¹⁰⁵ tudo isso visando mobilizar a “participação dos cidadãos na luta contra a pobreza e a exclusão social” — luta essa que se daria, então, mediante “ações de combate à pobreza qualificadas como *públicas e participativas*” (ALMEIDA, 2006).

Pode-se, então, dizer que, de acordo com o “marco discursivo da ‘participação solidária’”, a “sociedade civil”, por si mesma, seria capaz de *minimizar* a pobreza e a “exclusão social”, mediante “programas sociais baseados na mobilização da participação solidária e voluntária” (ALMEIDA, 2006, p. 99), o que, por sua vez, constituiria uma forma de *exercício da cidadania*.

No entanto, Leite (2009, p. 10) problematiza os *contornos* e a *abrangência* da sociedade civil, tal como pensada no âmbito do marco discursivo ora em análise. Pergunta o autor:

¹⁰⁵ Trata-se, aí, de *uma das várias* concepções de sociedade civil existentes, concepção na qual ela é vista como claramente marcada por “uma suposta homogeneidade” (Almeida, 2006, p. 101). Acerca da *heterogeneidade* da sociedade civil e de sua concepção como espaço de “antagonismos” e de “contradições”, ver Paulo Netto (2004).

Quais são, de fato, os contornos dessa sociedade civil? Que lugar têm nela os pobres? Eles integram, efetivamente, a sociedade civil que se mobiliza para combater a pobreza e a “exclusão social”? Eles fazem parte dos cidadãos engajados nessa luta e mobilizados para assumir aquelas responsabilidades?

Mostra ele, então, que a sociedade civil a que se refere o “marco discursivo da ‘participação solidária’” não é, de fato, algo tão abrangente. Tomando por base ideias presentes nesse próprio marco discursivo, afirma o autor: “Ela [sociedade civil] desenvolve ações que visam ‘*recuperar, para os pobres, sua condição de pertença à sociedade*’; ações que buscam ‘recuperar a capacidade ativa dos indivíduos pobres’.”¹⁰⁶ (LEITE, 2009, p. 10)

Ora, se é assim, os indivíduos e famílias pobres já parecem não pertencer à “sociedade civil” concebida no âmbito do marco discursivo em questão, pois trata-se de *recuperar* essa pertença. Ademais, são *outros* que, de forma *protagonista*, buscam efetivar esse resgate *para os pobres*, já que estes são vistos como não tendo “capacidade ativa” (LEITE, 2009, p. 10, grifo do autor).

Em termos práticos, portanto, de acordo com o marco discursivo que estamos considerando, o enfrentamento da pobreza depende, em última análise, da “responsabilidade” e da “solidariedade” daqueles tidos como “incluídos” (LEITE, 2009, p. 10).

Também em termos práticos, revela-se, nessa modalidade de discurso, uma “*fissura na sociedade*”: de um lado, estão os “incluídos”, com seu protagonismo no enfrentamento da pobreza; de outro, os “excluídos”, os pobres — passivos, sem “capacidade ativa” e *em prol dos quais* é exercida aquela cidadania protagonista. Não é por outra razão que o autor afirma que, no “marco discursivo da ‘participação solidária’”, “os pobres, *enquanto sujeitos*, praticamente desaparecem.” Cabe a eles, portanto, a “*postura passiva* de receber as benesses que lhes são concedidas” (LEITE, 2009, p. 25).

Todo o exposto é o fundamento da teorização feita pelo autor sobre o que chama “*cisão da cidadania*” em sua esfera social, presente na

¹⁰⁶ Os trechos entre aspas simples dessa citação são extraídos de Almeida (2006, p. 125 e 110).

contemporaneidade capitalista: a existência de uma polarização entre uma cidadania protagonista¹⁰⁷ e uma cidadania passiva (LEITE, 2009).

Conclui, então, o autor:

[...] a “participação solidária” da “sociedade civil” constitui-se numa “forma de exercício da cidadania” *que não se generaliza*, e nem poderia fazê-lo, em virtude da *assimetria* que marca, intrinsecamente, as relações que ela estabelece entre os “incluídos” e os “excluídos”,¹⁰⁸ entre protagonistas e receptores passivos de benesses, entre não pobres e pobres. (LEITE, 2009, p. 11, grifos do autor)

Essa cidadania passiva que cabe aos pobres na contemporaneidade capitalista¹⁰⁹ — quer sejam “favores” concedidos por outros, fora da esfera estatal, quer sejam benesses concedidas pelo Estado — distancia dos direitos aqueles que vivem na pobreza, uma vez que, nesse caso, o que é direito aparece como uma concessão, um favor. É claro que qualquer movimento que se faça na área social com vistas à diminuição das desigualdades e da pobreza pode ser bem-vindo — como, aliás, já apontamos, neste trabalho, em relação ao Programa Bolsa Família. Entretanto, é importante que fique claro: “ajuda social” não é direito.

A “solidariedade” de indivíduos e/ou instituições — fora da esfera estatal —, que “leva” ajuda aos pobres, não promove a cidadania plena e não resolve o problema da desresponsabilização do Estado no campo social, mas, sim, escamoteia as desigualdades sociais e as razões do cenário de pobreza e miséria que afligem milhões de famílias. Como afirma Almeida (2006, p. 119),

[...] os argumentos que mobilizaram e ainda mobilizam para valorizar ações solidárias e as parcerias têm como efeito político concreto a diluição da necessidade e responsabilidade do Estado para intervir nos problemas sociais. Eles estão profundamente implicados com a luta política em curso que procura abalar, simbolicamente, a legitimidade das políticas sociais e dos direitos legalmente instituídos, nessa visão, incapazes de produzir cidadania efetiva.

Quanto ao discurso oficial, segundo o qual os programas de transferência de renda visam, entre outros objetivos, contribuir “para a erradicação da extrema

¹⁰⁷ Essa cidadania protagonista — exercida por não pobres fora da esfera estatal — diz respeito a “[...] um conjunto de formas de ação que, movidas por um sentido muito específico de solidariedade, buscam intervir sobre os chamados problemas sociais e, de acordo com o ponto de vista correspondente, resolvê-los.” (LEITE, 2009, p. 3)

¹⁰⁸ Para uma análise crítica da noção de “exclusão social”, consultar Martins (2002).

¹⁰⁹ É importante deixar claro que, para o autor, uma “cidadania passiva” é “*uma contradição em si mesma*. É uma *não cidadania*. E é isso o que continua a caber aos pobres.” (LEITE, 2009, p. 17)

pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome” (BRASIL, 2009c), perguntamo-nos: a que cidadania esse discurso se refere? Transferir renda é garantir o acesso a direitos? É promover a cidadania? Para retomarmos os termos de Marshall (1967, p. 62), podemos questionar: os pobres obtêm, graças ao Bolsa Família, algo digno de ser chamado “participação na herança social”, “participação integral na comunidade”, sendo admitidos “como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos”? O programa em questão propicia a “conquista” de uma cidadania protagonista na esfera social — aqui, a expressão cidadania protagonista não sendo entendida como algo que se polariza com uma cidadania passiva por parte de outros, mas uma cidadania que permite aos sujeitos, de fato, terem capacidade de interferir no espaço público? A “ajuda social” promove a cidadania? Não é o que temos mostrado neste trabalho.

A cidadania não é uma dádiva, mas uma conquista, ou seja, ela é construída e obtida a partir da capacidade de organização dos sujeitos envolvidos e de sua participação ativa na esfera pública. Da mesma forma, entendemos que a noção de universalidade da política social — que se contrapõe às políticas focalizadas — é definida pelo acesso a direitos por parte de todos os cidadãos.

[...] os pobres podem [...] ser vistos como sujeitos de ações a serem colocadas em prática, valorizando-se seu *protagonismo*, ou podem ser vistos, ao menos tendencialmente, como *não-sujeitos*, optando-se, então, por políticas sociais que busquem oferecer-lhes ajuda, auxílio, não se rompendo, então, com práticas *assistencialistas* nem se tendo como perspectiva a conquista de *direitos*. (LEITE, 2008b, p. 95, grifos do autor)

No próximo item, ao retomarmos o tratamento das políticas de transferência de renda, fazemos uma análise crítica da política adotada no governo Lula em relação a seu principal programa nessa área, o que se dá em detrimento de políticas estruturais mais amplas. Para tanto, iniciaremos com uma breve retomada da discussão sobre os programas de transferência de renda, destacando, em particular, os limites e avanços do Bolsa Família. Procuraremos, então, mostrar que esse programa é uma forma de enfrentamento da pobreza, mas um enfrentamento que, na prática, não conduz à extinção — ou, sequer, a uma diminuição drástica — dessa condição social, mas apenas a um alívio pouco significativo dela.

4.3 As políticas de transferência de renda no Brasil: medidas compensatórias ou direito social?

Já abordamos, anteriormente — no capítulo 3 —, os programas de transferência de renda. Vamos retomar, de forma breve, alguns pontos daquela discussão, apenas na medida em que isso seja útil para pensar em que grau o Bolsa Família contribui — se é que o faz — para a possibilidade de construção de uma cidadania protagonista entre os pobres.

Contudo, é importante destacar que o Bolsa Família não é apenas (embora o seja predominantemente) um programa de transferência de renda. Ou seja: é preciso levar em conta as “condicionalidades” para o recebimento dos benefícios, assunto este abordado no capítulo anterior. Reafirmamos, aqui, essa característica do Bolsa Família para que não haja o risco de que, sem fundamento num estudo mais detalhado, possa-se afirmar (como se dá no discurso oficial) que o programa em questão contribui para a conquista da cidadania entre os pobres.

O desenvolvimento de programas de transferência de renda, como vimos anteriormente, insere-se no âmbito da proteção social no Brasil a partir de 1995, com a implantação das experiências pioneiras de programas municipais em Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e Brasília; a partir de 1996, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC); em 1999, com a criação e desenvolvimento de experiências de transferência de renda criadas em vários estados (SILVA, 2008).

Mas, afinal, o que são os programas de transferência de renda?

São considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 131)

Esses programas foram criados, no Brasil, numa conjuntura socioeconômica marcada pelo aumento do desemprego sem a proteção social garantida pela previdência social e por um decréscimo nos rendimentos provenientes do

trabalho.¹¹⁰ Acrescentam-se a isso a instabilidade no emprego, causada, entre outras coisas, pela frequente rotatividade de trabalhadores nos seus postos de trabalho; o crescimento da violência; a ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007; TELLES, 2001).

[...] o debate sobre os Programas de Transferência de Renda,¹¹¹ no Brasil, se situa no contexto de hegemonia do projeto neoliberal, com o desmonte do frágil Sistema Brasileiro de Proteção Social, quando a Constituição Federal de 1988 parecia abrir espaço para a universalização dos direitos sociais. Esse momento é marcado pela restrição aos programas sociais em âmbito nacional, pelo debate sobre a descentralização dos programas sociais, verificando-se demanda crescente de políticas para enfrentamento da pobreza, agravada com a crise econômica dos anos 1980 e com as medidas de ajuste da economia nacional às exigências do capital internacional, adotadas nos anos 1990. Destaca-se, ainda, a centralidade que passou a assumir a demanda pela formação de mão-de-obra com perfil capaz de responder às necessidades da atual matriz de produção da sociedade global. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007, p. 38)

Filgueiras e Gonçalves (2007) fazem uma análise crítica da política social do governo Lula em relação aos programas de transferência de renda — principalmente quanto à efetividade de programas como o Bolsa Família no que se refere a um combate resolutivo da pobreza —, uma vez que o programa em questão

[...] serve como poderoso instrumento de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permite um discurso “politicamente correto”. O principal eixo da atual política social é o Bolsa Família, programa que resulta em uma política assistencialista, com grande potencial clientelista. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 28)

Dando continuidade ao trato da questão social ocorrido no governo Fernando Henrique Cardoso, as políticas adotadas pelo governo Lula cumprem uma “[...]”

¹¹⁰ Sobre esse aspecto, Almeida (2006, p. 105) evidencia que “os programas sociais de combate à pobreza assumiram centralidade nos países que aplicaram as políticas de ajuste para compensar os seus efeitos sociais reconhecidamente negativos [...]”.

¹¹¹ “[...] No caso brasileiro, a idéia central dos Programas de Transferência de Renda é proceder a uma articulação entre transferência monetária e políticas educacionais, de saúde e de trabalho, direcionadas a crianças, jovens e adultos de famílias pobres. Dois pressupostos são orientadores desses programas: um de que a transferência monetária para famílias pobres possibilita, a essas famílias, tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-lhes [sic] à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; o outro é de que a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais econômicas no país.” (SILVA, 2008, p. 24)

função amortecedora de tensões sociais no interior do projeto liberal [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 163).¹¹²

[...] Este é o objetivo de um programa [o Bolsa Família] que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução e apenas maneja a pobreza, pois mantém em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, sua manipulação política. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 163)

A fim de implementar políticas de caráter neoliberal, o governo Lula tenta “minar” as forças dos movimentos sociais e sindicais. Com isso, objetiva “[...] reduzir as tensões e impedir a autonomia do movimento social, dificultando as ações de mobilização e a construção de um projeto democrático-popular alternativo ao do bloco dominante.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 190)

Da mesma forma, no governo Lula, há uma estreita compatibilidade entre a política social e a política econômica, sendo ambas de natureza liberal,

[...] porque se estrutura a partir da liberalização das relações econômicas internacionais na esfera comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96)

O governo Lula reforça o discurso conservador de instituições internacionais como o FMI e o Banco Mundial e de frações de classe que dominam os setores estratégicos da sociedade,¹¹³ inclusive a política nacional, que, de um ponto de

¹¹² Desde o segundo governo FHC — o que foi mantido nos dois governos Lula —, a política social foi-se configurando em política social focalizada. Para Druck e Filgueiras (2007), as consequências das políticas focalizadas são: a) do ponto de vista político: “[...] a política focalizada leva a uma maior fragmentação da classe trabalhadora, além de acusar os que ainda têm emprego e acesso à seguridade social de privilegiados e responsáveis pelo grau de desigualdade existente no país [...]” (p. 29); b) do ponto de vista social: “[...] essa política se articula com o processo de flexibilização/precarização do trabalho, com a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular, saúde, educação e previdência social [...]” (p. 29-30). Ainda no que diz respeito à comparações entre os governos FHC e Lula, este, no seu primeiro governo, “[...] não moveu um milímetro para alterar a essência do modelo de desenvolvimento — caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira — nem, tampouco, a política macroeconômica que herdou do governo anterior [...]”. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 27) Por certo, no segundo mandato de Lula as coisas não foram diferentes. Persiste o modelo adotado, e a postura, na área social, é investir em políticas focalizadas.

¹¹³ “Os principais financiadores da campanha de Lula exercem papel protagônico não somente na política, mas também na economia: os *bancos* são os principais beneficiários da política macroeconômica, via política monetária e cambial; as *empresas do setor primário-exportador* comandam o padrão de inserção do país no sistema mundial do comércio via mercados de *commodities*, inclusive com a revitalização do segmento do etanol; e as *empregueiras* são os atores principais do Programa de Aceleração do Crescimento, cujos investimentos concentram-

vista formal, seria o espaço da representatividade legal e dos interesses do conjunto da população. Desse modo, o programa Bolsa Família

[...] transformou-se numa arma política eleitoral¹¹⁴ e ideológica importantíssima, dando um aparente viés progressista (social) ao governo Lula, que serve para “conservar” a política econômica liberal-ortodoxa adotada e reforça o discurso conservador do Banco Mundial sobre a pobreza, os pobres e as políticas sociais focalizadas (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 164).

Como vimos anteriormente neste trabalho, o Bolsa Família constitui o cerne das políticas sociais do governo Lula para, supostamente, alcançar a erradicação da pobreza no Brasil. Entretanto, é importante distinguir entre *política social de governo*, “[...] que decorre de decisões das forças político-partidárias que ocupam momentaneamente o aparelho do Estado [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 141), e *política social de Estado*,¹¹⁵ “[...] aquela que está associada aos direitos sociais inscritos, definidos e garantidos na Constituição do País, que se tornam direitos de cidadania [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 141). Desse modo, o Bolsa Família — como uma política social de governo — pode ser extinta a qualquer tempo, no caso, por exemplo, de mudança das forças políticas momentaneamente no poder.¹¹⁶

Além do que é mencionado acima, Filgueiras e Gonçalves (2007) criticam o caráter focalizado da política social do governo Lula. Segundo eles, as políticas

se principalmente em infra-estrutura.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 188, grifos nossos)

¹¹⁴ Julgamos possível dizer que esse fato confirmou-se no segundo turno da última eleição presidencial, realizada em outubro de 2010. Citamos aqui apenas dois dados a esse respeito: a) “quanto maior o alcance do Bolsa Família [...] em uma cidade, maior o percentual de votos conquistados pela presidente eleita”; b) dos “794 municípios brasileiros onde o programa de transferência de renda atinge mais de 50% da população”, a candidata oficial viu-se derrotada em apenas 12. (BOLSA Família volta a ter peso decisivo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0211201035.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2010).

¹¹⁵ No Brasil, entre as políticas sociais de Estado, destacam-se: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Sistema Único de Saúde (SUS), seguro desemprego, ensino fundamental, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) etc. Estas políticas têm proteção e segurança jurídicas contra cortes orçamentários (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

¹¹⁶ O Bolsa Família é uma política social de governo. Desse modo, trata-se “[...] de um programa decorrente da política de um determinado governo. É necessário que esse benefício seja alçado à condição de direito, muito embora, seja difícil que ele seja extinto tal o custo político e que tal medida iria provocar. Sua incorporação como direito provocaria, necessariamente, que se repensasse os valores mínimos (de um salário mínimo) hoje pagos pela previdência e pela assistência social (benefício de prestação continuada, dirigido a portadores de deficiência e a idosos de baixa renda), bem como permitiria reabrir a discussão sobre uma renda garantida.” (MARQUES, 2008, p. 242)

focalizadas não rompem com o “círculo vicioso da pobreza” nem levam à erradicação desta, uma vez que não combatem as causas estruturais da desigualdade que produzem sua existência e seu crescimento.¹¹⁷ Os mesmos autores chamam a atenção para o fato de que essa política focalizada

[...] se articula com os processos de flexibilização e precarização do trabalho, com a ameaça e a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular na saúde, educação e previdência social. Embora essas formas de combate à pobreza reduzam momentaneamente as carências das populações mais miseráveis, elas se inserem em uma lógica liberal e em um programa político conservador e socialmente regressivo, próprios da nova fase do capitalismo sob hegemonia do capital financeiro [...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 161).

É importante destacar, também, que, como foi mencionado no capítulo anterior, essas políticas não chegam a beneficiar um número maior de famílias pobres, que, por terem uma renda que se situa acima de uma linha de pobreza definida de modo muito restrito, não são tidas como “merecedoras” dos benefícios.¹¹⁸ Além disso, essa parcela da população enfrenta a insuficiência e a precariedade dos serviços públicos¹¹⁹ — o que é lembrado aqui dado o fato importantíssimo de que a pobreza é um fenômeno multifacetado, não se limitando ao critério dos rendimentos monetários.

Como vimos no capítulo 3, apesar de o acesso ao benefício do Bolsa Família representar um “alívio” nos orçamentos de milhões de famílias pobres, o programa, como foi formulado e é executado, é insuficiente para tirá-las da condição de pobreza, se considerarmos esta última como um fenômeno multifacetado. Os beneficiários do programa podem, quando muito, ultrapassar

¹¹⁷ A ausência de políticas que universalizem os direitos sociais, ao lado da despolitização das questões de cunho social, “[...] transforma a pobreza em uma variável exógena aos mecanismos econômico-sociais que moldam as relações entre as classes sociais. Remete sua explicação para o âmbito da família e dos indivíduos, procurando identificar os eventuais atributos que diferenciam as famílias (e os indivíduos) pobres das famílias (e dos indivíduos) não-pobres.” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 143)

¹¹⁸ O Bolsa Família é um programa de transferência de renda de natureza focalizada, o que significa que muitas famílias, mesmo em situação de extrema pobreza, não são contempladas com o repasse dos benefícios. Outro fator a ser lembrado é que “[...] a definição de linha de pobreza com valores bastante reduzidos decorre do próprio objetivo das políticas sociais focalizadas, isto é, reduzir os valores dessa modalidade de gasto público [...]” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 149).

¹¹⁹ Em relação a esse assunto, Telles (2001, p. 131-132) refere-se a uma “clivagem entre os que têm acesso aos serviços fornecidos pelo mercado e aqueles que são destinados aos precários serviços públicos estatais, esses serviços vistos cada vez mais como ‘coisa de pobre’ [...]”.

a chamada “linha de pobreza”, mas, dada a precariedade que enfrentam em outros âmbitos de suas vidas, ainda se encontram naquela condição social.¹²⁰

A esse respeito, vale destacar algumas matérias recentes, publicadas na imprensa a respeito do Bolsa Família. Um desses artigos, tomando por base informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — portanto, dados oficiais —, mostra que, embora o Bolsa Família eleve em quase 50% a renda familiar *per capita* média do contingente de seus beneficiários (cerca de 49 milhões de pessoas, o que corresponde a mais de ¼ da população brasileira), tal elevado aumento percentual acontece apenas porque aquela renda média, desconsiderado o Bolsa Família, é extremamente baixa: R\$ 48,69. Com o aporte possibilitado pelo programa, tal renda média chega a apenas R\$ 72,42. Vale acrescentar, aqui, o resultado de um cálculo interessante, que não consta do artigo citado, mas que é feito a partir das informações por ele propiciadas: em média, os beneficiários do Bolsa Família, mesmo com o aporte que este lhes possibilita, recebem, em média, uma renda familiar *per capita* de R\$ 2,414 por dia, em meses com 30 dias — números que podem impressionar quem pouco conhece o programa, mas que mostram a fragilidade deste no enfrentamento da pobreza.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) o benefício pago pelo Programa Bolsa Família eleva a renda da população atendida em 48,7%. O MDS calcula que a média nacional da renda familiar *per capita* sem os benefícios pagos pelo programa é de R\$ 48,69. Com o aporte, essa média passa para R\$ 72,42, acima da linha da extrema pobreza (miséria) calculada em R\$ 70,00. Apesar de estudos do Ministério do Desenvolvimento Social apontar uma elevação na renda da população atendida pelo Bolsa Família, a renda média nas regiões Nordeste e Norte é abaixo da linha de pobreza: R\$ 66,21 e R\$ R\$ 65,29; respectivamente. Nas outras regiões a renda per capita dos beneficiários do Bolsa Família é maior. No Sudeste, a renda é de R\$ 82,27; no Sul, a renda chega a R\$ 85,07; e no Centro-Oeste, a renda fica em R\$ 84,22 (BOLSA Família eleva em quase 50% a renda dos extremamente pobres. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2010/05/31/bolsa-familia-eleva-em-quase-50-a-renda-dos-extremamente-pobres.jhtm>>. Acesso em 20 jun. 2010).

¹²⁰ “[...] essas políticas [programas de transferência de renda] podem ser capazes de incluir pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo, como realmente vem ocorrendo; porém, essa inclusão é de natureza marginal e precária, mantendo uma situação de reprodução e controle da pobreza num dado patamar, sem sua real ultrapassagem.” (SILVA, 2008, p. 149)

Outro artigo relativo ao Bolsa Família publicado recentemente na imprensa mostra que é tão acentuada a precariedade em que vive parte significativa dos beneficiários, que, mesmo com o aporte recebido, muitos deles não ultrapassam sequer a linha de pobreza extrema definida como critério de elegibilidade para aquele programa:

Um estudo do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) — matéria publicada no jornal *Folha de São Paulo* [01 de junho de 2010] —, mostra que as 7,5 milhões de famílias beneficiárias do Nordeste e do Norte têm renda média de R\$ 65,29 e R\$ 66,21, respectivamente, após o pagamento do dinheiro. Ou seja, beneficiários do Bolsa Família nas regiões Norte e Nordeste ainda não superaram, na média, a condição de pobreza extrema, na qual os membros da família recebem até R\$ 70 por mês. A ministra do Desenvolvimento Social, Márcia Lopes, estima que mais de 2 milhões das 12,4 milhões de famílias que recebem o benefício ainda sejam consideradas extremamente pobres. Apesar do aumento da renda com o recebimento do benefício a pobreza não foi superada. Antes do benefício, R\$ 48,69 era a média da renda per capita no Brasil; R\$ 72,42 é a média da renda brasileira [dos atendidos pelo programa] após o benefício (SALOMON, Marta. Bolsa Família não vence extrema pobreza no NE. **O Estado de São Paulo on line**. São Paulo, 01 jun. 2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100601/not_imp559760,0.php>. Acesso em: 20 jun. 2010).

Vemos, pois, que, mesmo com a elevação dos rendimentos que possibilita, o Bolsa Família nem sempre é capaz de erradicar a pobreza (ainda que esta seja considerada levando-se em conta *exclusivamente o critério dos rendimentos monetários*), no sentido estrito de permitir que famílias atendidas pelo programa ultrapassem a chamada “linha de pobreza”, a qual, por sua vez, é estabelecida num patamar muito baixo.

Vale ainda lembrar que, como mostramos no capítulo anterior, o Bolsa Família continua a representar gastos governamentais que giram em torno de apenas 0,4% do PIB, muito embora atenda a mais de um quarto da população brasileira. Confrontem-se esses dados com o fato de que “o pagamento dos juros ao andar de cima [um contingente pouquíssimo numeroso, por sinal] consome oito vezes isso (3,3% do PIB)”.¹²¹

Sobre os dados fornecidos pelos dois artigos mencionados acima, é importante lembrar, mais uma vez, que a pobreza é um fenômeno multifacetado, não se

¹²¹ ROSSI, Clóvis. Tão pobres e tão contentes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 03 jun. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0306201003.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

definindo apenas com base no critério dos rendimentos monetários. Apesar disso, é possível aos governantes afirmar que boa parte dos beneficiários do Bolsa Família, se considerado exclusivamente aquele critério — na versão adotada por tal programa —, teria “deixado” de estar na condição de pobreza, ainda que diversos outros aspectos de suas vidas os mantenham naquela condição.

O Bolsa Família, por suas características apresentadas neste trabalho — tais como o baixo repasse financeiro; a definição de condicionalidades para a permanência das famílias no programa; o fato de se tratar de uma política de governo e não de Estado; seu caráter de política focalizada e seletiva; o fato da renda para que se seja beneficiário situar-se num nível muito baixo (por isso, deixando de fora um contingente de trabalhadores informais que, embora com ganhos acima dos estabelecidos para a inserção no programa federal, encontram-se desprotegidos de quaisquer direitos) —, não propiciam a erradicação da pobreza nem anulam os fatores que, no caso brasileiro, conduzem a um cenário de desigualdades e de pobreza.

Como evidencia Ivo (2008, p. 197),

[...] na medida em que o programa [Bolsa Família] não está associado a políticas estruturais mais amplas, capazes de alterar as condições produtoras da pobreza, um programa de transferência de renda (PTR), como o *Bolsa Família*, pode cristalizar os pobres na condição de pobres e “nada mais que pobres” [...] (grifo da autora).

Pensamento que é compartilhado por Marques (2008):

[...] uma vez que esse programa não é acompanhado de mudanças que alterem a forma da reprodução e da distribuição da riqueza no país e que desconcentre [sic] a renda e a riqueza, não há como se defender que ele seja um instrumento para a superação da pobreza. Os mecanismos que criam e reproduzem a pobreza continuam inalterados e, portanto, é possível que, no futuro, a população-alvo do Bolsa Família venha a aumentar (MARQUES, 2008, p. 242).

Após essas considerações — sobre se o Bolsa Família retira ou não os pobres da condição de pobreza e sobre se esse programa propicia condições para a erradicação da pobreza no Brasil —, tratemos, a seguir, de questões relativas à cidadania, como adiantamos no início deste capítulo.

É preciso ressaltar que, diferentemente do que se dá no caso de ações movidas pela “participação solidária”, ocorridas fora do âmbito do Estado, o Bolsa Família é implementado pela própria instância estatal. Ou seja: no caso

desse programa, não há a polaridade “cidadania protagonista X cidadania passiva”. Em resposta ao que perguntamos anteriormente — “Em que grau o Bolsa Família leva a uma cidadania protagonista?” —, pode-se afirmar, por tudo o que foi apresentado e discutido neste trabalho, que as políticas de transferência de renda — no caso em questão, o Bolsa Família —, não oportunizam condições para a constituição de uma efetiva cidadania, mas reforçam uma “cidadania passiva”, nos termos em que a expressão é utilizada por Leite (2009). Ou seja, esse programa não contribui para que os pobres conquistem uma cidadania protagonista,¹²² ao menos no sentido que a empregamos neste trabalho: o da participação ativa e da intervenção no social. Desse modo, “[...] que sentido tem falar-se em cidadania, se ela é esvaziada de direitos? [...]” (LEITE, 2009, p. 17).

Retomemos um ponto já discutido anteriormente neste trabalho — a positividade concreta da pobreza e dos pobres — para, assim, melhor justificar a afirmação acima, segundo a qual o Bolsa Família não traz elementos que contribuam para a conquista da cidadania entre seus beneficiários.

Por certo, pensar a pobreza e os pobres a partir de sua “positividade concreta” (LEITE 2008b; SARTI, 2007) não contribui, necessariamente, para levá-los à conquista da cidadania protagonista. Mas vale fazer uso, aqui, de uma ideia formulada por Moscovici (1978, apud LEITE, 2002, p. 137), a saber: o modo pelo qual representamos um aspecto da realidade constitui uma “preparação para a ação”. Se é assim, representar a pobreza e os pobres a partir do pressuposto da falta, como parece ser o que acontece com os gestores do Bolsa Família, conduz a ações que reforçam o suposto caráter de “não sujeitos” dos pobres: “leva-se” a cidadania a eles. Repetir-se-ia, então, no caso do Estado brasileiro, o que acontece com a cidadania protagonista de não pobres ligada ao “marco discursivo da ‘participação solidária’”.

Essa nossa avaliação justifica-se pelo fato de a “positividade concreta” da pobreza e dos pobres referir-se a outra dimensão da realidade efetiva destes, que não aquela definida pela falta, pela carência, pelo não ter: trata-se, aqui, de

¹²² Embora os termos possam ser os mesmos — “cidadania” e “protagonista” —, quando aplicados aos pobres eles não se referem a ações feitas (supostamente) em prol de outros, tidos como incapazes, tal como acontece com a “cidadania protagonista” (LEITE, 2009) de não pobres ligada ao “marco discursivo da ‘participação solidária’” (ALMEIDA, 2006).

“como (sobre)vivem, como trabalham, como buscam resolver seus problemas de moradia, como representam aspectos do mundo do qual fazem parte etc.” (LEITE, 2008b, p. 86).

O que queremos dizer, com isso, é que essa forma de pensar a pobreza e os pobres — a partir da positividade concreta — abre uma *possibilidade* de discussão sobre os que se encontram nessa condição social enquanto sujeitos de direitos, e não como aqueles que merecem nada mais do que “ajuda, auxílio, caridade” (LEITE, 2009).

Por outro lado, pensar a pobreza unicamente a partir do “pressuposto da falta” (LEITE 2008b; SARTI, 2007) é algo que contribui para a existência daquilo que Leite (2008b) chama “cidadania passiva”.

Podemos dizer que o Bolsa Família, pelos aspectos apontados neste trabalho, reforça a ideia de que aos pobres cabe apenas essa “cidadania”. Em linhas gerais, no desenho de atuação desse programa, há referências a estratégias e planos de ação de enfrentamento da pobreza nos quais os pobres aparecem como *objetos* dessas ações. São poucas as alusões aos pobres enquanto sujeitos que agem sobre o mundo. Se é assim, cabe a eles, também aqui — isto é, em relação ao Estado —, uma cidadania passiva, que faz deles meros receptores de benesses governamentais, mas não de direitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades sociais no Brasil são extremas. Trata-se de uma sociedade profundamente cindida e polarizada entre uma minoria da população que concentra altos rendimentos e grandes patrimônios, enquanto parcela muito expressiva vive na pobreza, quando não na miséria. Diante desse cenário, programas como o Bolsa Família podem ter um efeito imediato, de alívio de situações de carência que afligem parte significativa da população brasileira,

mas, por certo, não são capazes de erradicar a pobreza nem de alterar as relações sociais vigentes.

Com todos os seus limites, é preciso reconhecer que o Bolsa Família traz um lenitivo, mesmo que de pouca monta, para milhões de pessoas. Em termos proporcionais — isto é, tomando por base a extrema precariedade das condições de vida dos beneficiários —, ele representa um apoio não desprezível àqueles que são por ele atendidos, garantindo, no caso de muitos, a única possibilidade de obtenção de algum rendimento.

Além disso, é preciso considerar a diferença entre não ter nada e ter, pelo menos, o suficiente para se alimentar e a seus filhos.

Mas mesmo este último tipo de resultado é profundamente limitado, no caso do Bolsa Família. No momento em que concluímos este trabalho, as manchetes dos jornais, dos telejornais e dos *sites* de informação da Internet estão quase totalmente ocupadas por mais um episódio de luta sangrenta, no Rio de Janeiro, entre forças policiais e militares, de um lado, e traficantes, de outro. Com isso, é possível que passe quase despercebida a notícia, divulgada no final de novembro de 2010, de que o IBGE constatou que 11 milhões de pessoas passaram fome em 2009, em nosso país.¹²³

É claro que representantes governamentais buscaram aspectos positivos nos dados encontrados pelo IBGE, destacando a diminuição no número de pessoas famintas (situação eufemisticamente chamada de “insegurança alimentar grave”), de 8,2% da população, em 2004, para 5,8% dos brasileiros, em 2009.¹²⁴ No entanto, depois de oito anos de um governo que prometeu que todos, no Brasil, passariam a ter três refeições por dia — portanto, acabar com a fome no País —, não se trata de uma conquista que mereça muitos festejos, sobretudo se àquele contingente acrescentarmos quem vive em “segurança alimentar moderada” e em “segurança alimentar leve”. Ao todo, são nada menos do que 65,6 milhões de pessoas que, “em algum momento e em algum

¹²³ 11 mi passaram fome em 2009, diz IBGE. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2711201023.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

¹²⁴ 11 mi passaram fome em 2009, diz IBGE. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2711201023.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

grau, não sabem se terão condições de comer o que é necessário para, pelo menos, enfrentar o batente do dia seguinte.”¹²⁵

Dados dessa ordem mostram que programas como o Bolsa Família podem, sim, ser úteis, mas *não são suficientes* para um combate efetivo e resolutivo à pobreza: podem, com efeito, aliviá-la em algum grau, trazendo pequenos acréscimos de rendimentos àqueles que vivem nessa condição social e, mesmo, diminuindo um pouco sua fome, mas estão muito longe de levar à extinção da pobreza ou, sequer, a sua diminuição drástica, pois não colocam em xeque seus determinantes estruturais.

Porém, há ainda mais do que isso. O Bolsa Família é apresentado, oficialmente, como um caminho para a construção da cidadania entre seus beneficiários. Mas como falar em participação na herança social, em participação integral na coletividade por parte dos atendidos pelo programa, quando se levam em conta os dados recém-apresentados sobre alimentação e quando se consideram as profundas desigualdades sociais que marcam não apenas o passado, mas também o presente de nosso país? Tudo isso considerado, não podemos, de forma alguma, dizer que entre os pobres brasileiros (mesmo os beneficiários do PBF) esteja havendo um processo de construção de algo mais do que uma “cidadania passiva”.

Somos, então, pela extinção do programa que é o grande foco deste trabalho?

Para responder a essa pergunta, julgamos poder, aqui, tomar de empréstimo algumas palavras utilizadas por Castel (2009), ainda que elas se refiram a uma realidade em grande parte diversa da brasileira, qual seja: a das proteções sociais que caracterizam a contemporaneidade capitalista nos países que passaram pelo “30 anos gloriosos” do Estado do Bem-Estar Social. Afirma aquele autor que não se trata de

condenar esses tipos de medidas que são úteis e mesmo necessárias para as pessoas em dificuldade. No entanto, é necessário reconhecer que estas proteções são frequentemente medíocres e estão longe de assegurar a independência social de seus beneficiários. E ainda constroem situações [...] pouco satisfatórias para os seus beneficiários. (CASTEL, 2009, p. 90)

¹²⁵ MELO, Ricardo. Prato vazio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2811201006.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

Transpondo tais palavras para a realidade brasileira, podemos concluir que, sem dúvida, é lamentável a existência de situações em que aquilo que é medíocre deva ser tomado como útil e necessário, pois sua extinção, em virtude do contexto social mais amplo, tornaria tais situações ainda mais insuportáveis e dramáticas. Ao mesmo tempo, no entanto, o termo “medíocre” mostra toda a *insuficiência* das medidas em questão: por que não sonhar com — e lutar por — algo que vá além da mediocridade?

6 REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. A gestão filantrópica da pobreza urbana. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v. 4, n. 2, p. 9-17, abr./jun. 1990.

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto José; PANFICHI, Aldo (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. O método nas Ciências Sociais. In: ALVES MAZZOTTI, Alda Judith.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 1977.

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica. In: _____; GASKELL, George (Orgs.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. São Paulo: Vozes, 2002.

BEHRING; Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOITO Jr. Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS (2009a). **Benefício do Bolsa Família é reajustado em 10%**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/noticias/reajuste-do-bolsa-familia-mantem-poder-de-compra-da-populacao-de-baixa-renda>> Acesso em: 03 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS (2009b). **O que são condicionalidades?** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades/>> . Acesso em: 03 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome — MDS (2009c). **Programa Bolsa Família**. O que é bolsa família? Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/>. Acesso em: 03 set. 2009.

CARVALHO, Homero Teixeira de. A ordem do dia: o Programa Fome Zero nos meios de comunicação. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: um crônica do salário. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

_____. Desestruturação do mundo do trabalho e suas implicações para a política social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira *et al.* (Orgs.). **Política Social, trabalho e democracia em questão**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, 2009. p. 83-96.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan/jun. 2007.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

LEITE, Izildo Corrêa. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara). Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”.

_____. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: MANFROI, Vania Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge Vasconcelos Pessoa de (Orgs.). **Política Social: trabalho e subjetividade**. Vitória (ES): Edufes, 2008a.

_____. Novos olhares, novos lugares: por uma política social de combate à pobreza condizente com a construção da cidadania. **Convergencia** — Revista de Ciencias Sociales. Toluca (México), Universidad Autónoma del Estado de México, v. 15, n. 47, p. 73-100, mayo/ago. 2008b.

_____. **Contemporaneidade**: pobreza, cidadanias desiguais e os novos desafios da Política Social. [Texto de palestra apresentada no I Workshop Internacional “Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación”, realizado em Los Polvorines, Província de Buenos Aires, Argentina, 2009. mimeo.]

MARANHÃO, Cezar Henrique. Acumulação, trabalho e superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. **Cadernos de Estudo: desenvolvimento e debate**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 1, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/cadernos-de-estudo/caderno_1.pdf> Acesso em: 29 set. 2009.

_____. Política de transferência de renda no Brasil: a experiência do Bolsa Família. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 11, n. 2, p. 237-243, jul./dez. 2008.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

MAY, Tim. Pesquisa documental: escavações e evidências. In: _____. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artes Médicas, 2004.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Bolsa Família**: Vencendo a pobreza? Disponível em: <<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&file=ndex&pa=showpage&pid=2450>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001. (Ponto Futuro, 6)

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Editora da UnB, 2004. (Política Social, 2)

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Ser Social**: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/UNB. Brasília, n. 18, p. 229-250, jan/jun. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/CASA CIVIL. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 07 nov. 2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A resistência do compromisso. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos da globalização. In: _____. (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Revista Ciênc. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, nov./dez. 2007, p.1429-1439.

_____. (Coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez; Terezina: Ed. Gráfica da UFPI, 2008.

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

SOARES, Laura Tavares R. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SPINK, Peter. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, Mary Jane Paris Spink (Org.). **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano**: aproximações teóricas e metodológicas. 3. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2004, pp. 123-151.

STOTZ, Eduardo Navarro. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo. **Caderno CRH**, Salvador: Centro de Recursos Humanos, n. 19, p. 8-21, jul./dez. 1993.

_____. Questão social: afinal, do que se trata? In: _____. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. Capítulo 4, p. 115-37.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

VALLA, Victor Vincent. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAILLE, Eveline Bertino (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade**: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro/São Paulo: IUERJ/Vértice, 1991.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. **As políticas sociais e os direitos**: alguns apontamentos sobre o Programa Bolsa Família no Nordeste. Disponível em: <http://xivciso.kinghost.net/artigos/Artigo_1295.pdf>. Acesso em: 28 set. 2009.