

## **A concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família: rumo à construção da cidadania?<sup>1</sup>**

### **Conception of poverty underlying the Family Allowance Program: does it provide access to citizenship?**

**Lucas Arcanjo Cassini\***

**Resumo:** Este artigo discute a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos dois governos Lula e seu continuísmo no governo Dilma. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo tem como objetivo verificar se esse programa, no fundamental, constitui-se em medidas compensatórias ou se traz oportunidades efetivas de acesso à cidadania. Pôde-se chegar às seguintes conclusões: na implementação do Bolsa Família, desconsidera-se a “positividade concreta” dos pobres; a pobreza não é tomada enquanto fenômeno multifacetado; o programa não contribui para que entre os pobres construam-se condições para o exercício de uma cidadania protagonista.

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

**Abstract:** This article discusses the design of poverty underlying the Family Allowance Program in two governments Lula and Dilma its continuity in government. Supported on a bibliographical and documentary research, its main purpose is to verify whether that program is essentially made up of compensatory arrangements or whether it provides real opportunities of access to citizenship. 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; poverty isn't faced as a multifaceted phenomenon; the program doesn't help poor people to build conditions for the exercise of a protagonist citizenship.

**Keywords:** poverty. Family Allowance Program. citizenship.

Recebido em: 10/10/2013. Aceito em: 28/04/2015.

---

\* Graduado em Filosofia (PUC/MG); Mestre em Política Social — Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>1</sup> O presente artigo resulta de uma pesquisa mais abrangente, desenvolvida como Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), sob orientação do Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite. Na ocasião a dissertação de mestrado abrangia, apenas, a concepção de pobreza no interior das políticas sociais nos governos Lula.

## Introdução

Neste artigo, 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 pobreza e da fome.

Discutimos a concepção de pobreza subjacente ao Bolsa Família, por este se caracterizar como um programa de transferência de renda, com acentuada abrangência no enfrentamento da fome e da pobreza em nosso País.<sup>2</sup> 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, 2012)<sup>3</sup>. Este artigo, 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.

<sup>2</sup> No ano de 2010 foram beneficiadas 12,7 milhões de famílias pelo programa Bolsa Família. ERRADICAR a miséria. *Folha de São Paulo*, 15 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1511201002.htm>> Acesso em: 15 nov. 2010. No primeiro ano do governo Dilma Rousseff, o governo federal gastou 19,4% a mais com o programa Bolsa Família. Em 2011 foram transferidos R\$ 16,699 bilhões a 13,352 milhões de famílias brasileiras, contra R\$ 13,4 bilhões do ano anterior. GOVERNO aumenta em 19,4% gastos com Bolsa Família. Disponível em: [http://gazeta-online.globo.com/\\_conteudo/2011/12/noticias/minuto\\_a\\_minuto/nacional/1073927-governo-aumenta-em-19-4-gastos-com-bolsa-familia.html](http://gazeta-online.globo.com/_conteudo/2011/12/noticias/minuto_a_minuto/nacional/1073927-governo-aumenta-em-19-4-gastos-com-bolsa-familia.html). Acesso em: 13 mar. 2012.

<sup>3</sup> O Programa Bolsa Família foi instituído em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória nº 132, transformado na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, inicialmente restrito a quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale-Gás e Cartão Alimentação. 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 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).

Com todos os seus limites, o Bolsa Família traz um alívio — mesmo que imediato — para milhões de pessoas. 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 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).

Entretanto, embora o Bolsa Família represente na atualidade brasileira, o principal componente de proteção social, a questão que se coloca é a funcionalidade compensatória de uma distribuição de renda insuficiente. O valor recebido pelo Bolsa Família é extremamente baixo e não causa impacto na redução da pobreza. Apenas é capaz de manter a reprodução biológica dos beneficiários desse programa, o que faz com que essas famílias permaneçam num nível de extrema pobreza com poucas possibilidades de autonomização. Desta forma, como evidencia Rocha (2006, p. 179), “[...] depender exclusivamente do crescimento da renda sem redução da desigualdade significa postergar para um horizonte inaceitavelmente longo a eliminação da pobreza absoluta no país [...]” .

Isso posto, cabe perguntar: a concepção de pobreza subjacente ao 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?<sup>4</sup> Estas serão as questões fundamentais a serem tratadas na proposta deste trabalho.

### **A concepção de pobreza subjacente ao Programa Bolsa Família nos governos Lula e Dilma**

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.<sup>5</sup> 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. Com efeito, dado o caráter multifacetado da pobreza,<sup>6</sup> não se pode desconsiderar sua dimensão representacional, o que significa que se procura levar 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 concreta dessa esfera da realidade social.

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 levam em conta outras dimensões de tal condição social nem percebem seus atores — os pobres — enquanto sujeitos,

considerando-os apenas como dados estatísticos ou mercedores 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.

Entendendo a pobreza como um fenômeno multifacetado e que, por isso, não se limita somente ao critério da renda, faz-se necessário considerar que o programa em questão, o Bolsa Família, com forte apelo humanitário, nem rompe com a lógica neoliberal<sup>7</sup> (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007) nem traz 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.<sup>8</sup>

As políticas sociais, e em especial o Programa de transferência de renda como o Bolsa Família, implementado pelo governo Lula e dada a continuidade no governo de Dilma Rousseff, não escondem uma tentativa de minimizar os efeitos da pobreza. Visam proporcionar, a milhares de famílias brasileiras, condições de aumentar seus rendimentos (por vezes, trata-se, na verdade, da única renda de que dispõem) para a aquisição de bens de consumo.

<sup>4</sup> A seguir, fazendo uso, sobretudo, das contribuições de Leite (2009) abordo questões ligadas àquilo que este autor denomina cidadania protagonista e cidadania passiva.

<sup>5</sup> A pobreza — entendida a partir da consideração de seus múltiplos aspectos — é um termo que indica, antes de tudo ou antes de qualquer coisa, 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 (ROCHA, 2006).

<sup>6</sup> 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 de condições materiais, mas também à negação de condições para uma vida aceitável (SILVA, 2008). 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.

<sup>7</sup> “[...] ao invés do discurso dos direitos os liberais preferem a lógica da ajuda.” (ZIMMERMANN, 2009, p. 11)

<sup>8</sup> 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)

Na verdade, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, 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.<sup>9</sup> Além disso, como o governo federal designa a cada município um número máximo de famílias a serem contempladas pelo programa,

<sup>9</sup> Em seu desenho atual, o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que atende famílias pobres (renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00) e extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 77,00). O programa possui vários tipos de benefícios utilizados para compor a parcela mensal que os beneficiários recebem. Esses benefícios são baseados no perfil da família registrado no Cadastro Único. Entre as informações consideradas estão: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes. A regulamentação do programa estabelece os seguintes tipos de benefícios: básico; variável; variável à gestante e variável nutriz. O benefício básico (de R\$ 77,00) é concedido apenas a famílias extremamente pobres. O benefício variável de 0 a 15 anos (de R\$ 35,00) é concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade. O benefício Variável à Gestante (de R\$ 35,00) é concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição (Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes). O benefício Variável Nutriz (de R\$ 35,00) é concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição (com pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida). Esses benefícios (básico; variável; variável à gestante e variável nutriz) são limitados a 5 (cinco) por família, mas todos os integrantes da família devem ser registrados no Cadastro Único. Acresce, ainda, o benefício variável vinculado ao adolescente (de R\$ 42,00) concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família e o benefício para Superação da Extrema Pobreza (calculado caso a caso), transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 20 out. 2014.

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 não sendo contempladas pelo programa (ZIMMERMANN, 2009).

A partir da discussão da pobreza e de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, podemos, ao menos hipoteticamente, pensar que *a concepção de pobreza neles inscrita, nos dois governos Lula e continuada no governo de Dilma Rousseff, engendra uma estratégia de conformação do pobre à situação em que se encontra*. Isso acontece, por que em primeiro lugar, a pobreza deixa de ser pensada enquanto fenômeno multifacetado, restringindo-se, apenas, a critérios ligados a rendimentos monetários. Em segundo lugar, pelo de que estes critérios monetários são extremamente baixos, o que por sua vez, minimiza as próprias dimensões da pobreza em nosso país. E por fim, a pobreza vem sendo considerada sem levar em conta a dimensão da positividade concreta.

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 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 próprio potencial de ação sobre o real das populações pobres — enfim, como os pobres *são, atuam* (no sentido mais amplo da palavra) sobre a realidade e *pensam*.

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.<sup>10</sup>

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*.

<sup>10</sup> 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 na condição social de pobreza, 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”.

## A concepção de pobreza subjacente ao programa bolsa família: rumo à construção da cidadania?

Como vimos anteriormente, o Bolsa Família constitui o cerne das políticas sociais dos governos Lula e Dilma Rousseff para, supostamente, alcançar a erradicação da pobreza no Brasil. Porém, o Bolsa Família é uma forma de enfrentamento da pobreza: um enfrentamento que, na prática, não conduz à extinção — ou, sequer, a uma diminuição drástica — dessa condição, mas apenas o alívio pouco significativo dela.

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 a chamada “linha de pobreza”, mas, dada a precariedade que enfrentam em outros âmbitos de suas vidas, ainda se encontram naquela condição social.<sup>11</sup>

Assim, mesmo com a elevação da renda, o Bolsa Família não é capaz de erradicar a pobreza (ainda que esta seja considerada levando-se em conta *exclusivamente* o critério da renda), no sentido estrito de permitir que famílias atendidas pelo programa ultrapassem a chamada “linha de pobreza”. É importante lembrar, mais uma vez, que a pobreza é um fenômeno multifacetado, não se limitando ao critério dos rendimentos monetários. Assim, é possível 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, enquanto que diversos outros aspectos de suas vidas os mantêm naquela condição.

O Bolsa Família, pelas características inerentes desse programa — tais como baixo repasse financeiro; definição de condicionalidades

<sup>11</sup> 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. 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.

para a permanência das famílias no programa; o fato de se tratar de uma política de governo e não de Estado (o que significa que pode ser extinto a qualquer tempo); seu caráter de política focalizada e seletiva; o fato de o critério de elegibilidade dos beneficiários ser um nível de renda 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 propicia a erradicação da pobreza nem anula os fatores que, no caso brasileiro, conduzem a um cenário de desigualdades e de pobreza.

Do mesmo modo, o Bolsa Família —, não oportuniza condições para a constituição de uma efetiva cidadania, mas reforça, com sua política focalizada, *uma “cidadania passiva”* (LEITE, 2009). *Ou seja, esse programa não proporciona aos pobres uma cidadania protagonista*,<sup>12</sup> ao menos, no sentido que aqui utilizamos: da participação ativa e da intervenção no social.

Abramos um breve parêntese para refletirmos sobre o que afirmamos no parágrafo anterior. Segundo Demo (s/d) a “pobreza tem seu fulcro mais renitente na dinâmica política que a envolve”, isto é, trata-se de problema de desigualdade social, por mais que a pobreza pareça reduzir-se a carências materiais. Daí que “para enfrentar a pobreza, é mister acertar seu fulcro político e isto quer dizer que não possível fugir do confronto”. Para esse autor, confrontar-se é a habilidade da cidadania democrática, feita dentro de regras de jogo do Estado de direito, mas plantada na capacidade do pobre de fazer história própria e de assumir seu destino com devida autonomia.<sup>13</sup>

Assim sendo, 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.<sup>14</sup>

De forma análoga, o Bolsa Família, pelos aspectos, aqui, apontados— dentre eles: delimitar a pobreza a partir de rendimentos monetários e de tratar o pobre enquanto aquele que nada tem ou que é mero receptor de um benefício —, reforça a cidadania passiva entre os pobres. Em linhas gerais, no desenho de atuação desse programa, fala-se sobre estratégias; sobre planos de ação de enfrentamento da pobreza etc. nos quais os pobres aparecem como objetos dessas ações, mas pouco se fala — ou isso acontece apenas raramente — sobre os pobres enquanto sujeitos que agem sobre o mundo. Se for 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.<sup>15</sup>

Quanto ao discurso oficial, as estratégias dos programas de transferência de renda visam, entre outros objetivos, contribuir “para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome,”<sup>16</sup> tendo em vista esta afirmação, nos perguntamos: a que cidadania esse discurso se refere? Transferir renda é garantir o acesso a direitos? É promover a cidadania? O programa em questão propicia a “conquista” de cidadania na esfera social? A “ajuda social” promove a cidadania?

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, tal como já abordava Marshall na Inglaterra de início do século XX, por exemplo. 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.

<sup>12</sup> Embora os termos possam ser os mesmos — “cidadania” e “protagonista” —, quando aplicados aos pobres eles não 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).

<sup>13</sup> DEMO, Pedro. Pobreza política (pobreza humana). disponível em: < <http://www.fundacaosintaf.org.br/arquivos/File/Pobreza%20Politica%20-0Pedro%20Demo.pdf>>. Acesso em 22 out. 2014.

<sup>14</sup> Cabe, aqui, uma analogia do conceito de educação bancária de Paulo Freire, onde o governo “deposita” valores àqueles que dele necessitam e os que os recebem não participam do processo de elaboração e de controle de tais políticas.

<sup>15</sup> Desse modo, “[...] que sentido tem falar-se em cidadania, se ela é esvaziada de direitos? [...]” (LEITE, 2009, p. 17).

<sup>16</sup> BOLSA Família. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsa-familia>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

Da mesma forma, 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 omissão do Estado no campo social, mas escamoteia as desigualdades sociais e as razões do cenário de pobreza e miséria que afligem milhões de famílias.

[...] 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, 2008, p. 95, grifos do autor).

A 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). Ou seja, indivíduos e/ou organizações agindo fora do âmbito estatal “levam” aos “incapacitados” (ALMEIDA, 2006; LEITE, 2009; UGÁ, 2004) “ações cidadãs”. Essas ações, ainda que bem intencionadas, estão mais orientadas para garantir a satisfação de necessidades imediatas comuns. Desse modo, a participação solidária pode até minimizar momentaneamente os problemas, mas não conseguirá resolvê-los.

Aos pobres — que, no campo das representações, são vistos como não tendo capacidade ativa — resta o papel de recebedores de “auxílio” e “proteção”. Aquilo que os pobres “recebem” aparece como um benefício, uma dádiva. Dessa forma, vemos, em relação aos pobres, o que podemos chamar de “cidadania passiva”.<sup>17</sup>

A cidadania passiva faz distanciar os pobres do campo dos direitos, uma vez que, nesse caso, o que é direito aparece como uma concessão, um favor de uns para outros. É claro que qualquer

movimento que se faça na área social com vistas à diminuição das desigualdades e da pobreza pode ser bem-vindo. Entretanto, é importante que fique claro: “ajuda social” não é direito.

Frente a essas reflexões, podemos perceber que o Bolsa Família, não possibilita que as unidades beneficiárias desenvolvam suas competências e participem ativamente na luta por seus direitos. Com efeito, para que isso ocorra, as ações direcionadas para o enfrentamento da pobreza devem primeiramente estimular a autonomia e independência dessas famílias, possibilitando a sua cidadania protagonista.

A partir do exposto, podemos pensar que há uma relação antagônica entre o Programa Bolsa Família implementado pelo Governo Lula com a construção da cidadania e os princípios constitucionais dos Direitos Fundamentais, presentes na constituição brasileira. Afirmando isso, dentre outros fatores, a partir da seguinte constatação: não basta levar até aos “incapacitados” (ALMEIDA, 2006; LEITE, 2009; UGÁ, 2004) “ações cidadãs” (LEITE, 2009) nos moldes da “participação solidária” (ALMEIDA, 2006), nem tão pouco, “levar cidadania” através dos Programas de Transferência de Renda no formato do Bolsa Família. Em se tratando desse último, levando em conta as “condicionalidades” para o recebimento dos benefícios, podemos pensar que esse programa não contribui para a conquista da cidadania entre os pobres. Da mesma forma, o Bolsa Família não oportuniza condições para a constituição de uma efetiva cidadania, quando esse programa, dentre outras ações, reforça o suposto caráter de não sujeitos dos pobres, isto é, “leva-se” a cidadania a esses indivíduos.<sup>18</sup>

## Considerações Finais

As desigualdades sociais no Brasil são extremas. Trata-se de uma sociedade

<sup>17</sup> De acordo com Leite (2009), a cidadania passiva é uma contradição em si mesma. Se aos pobres resta o papel de meros receptores de uma cidadania protagonista exercida por outros, a cidadania passiva torna-se, assim, uma “não-cidadania”.

<sup>18</sup> Embora apresente características diferentes há algumas similaridades. No caso do Bolsa Família, há a efetiva participação do Estado, como agente protagonista, no que descrevemos em “levar cidadania”. No “marco discursivo da ‘participação solidária’” (ALMEIDA, 2006) há um engajamento de indivíduos e/ou empresas fora do âmbito estatal que “levam cidadania” àqueles que por suas próprias forças, não conseguem obtê-la. Mas, o que acontece com a cidadania protagonista de não pobres ligada ao “marco discursivo da ‘participação solidária’”? Além de ser uma participação que não envolve a todos, os “pobres” são meros receptores de benesses — portanto, não se trata de um direito, uma conquista —, enquanto os “não pobres” agem em favor daqueles.

profundamente cindida e polarizada entre uma minoria da população que concentra altos rendimentos e grandes patrimônios, enquanto uma parcela significativa vive na pobreza, aproximando-se muitas vezes, da linha da miséria.

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.

Gravitando em torno dessa discussão, Ivo (2008), destaca que: a) mesmo ganhando centralidade como ação social prioritária do governo Lula, o Bolsa Família – enquanto política focalizada de enfrentamento à pobreza no Brasil –, “[...] permanece constrangida e subordinada aos imperativos da política econômica [...]” (IVO, 2008, p. 197); b) como o Bolsa Família é dissociado ao salário mínimo, a eventual “[...] falta de correção dos valores pode transformar o acesso à renda de sobrevivência num patamar muito reduzido” (IVO, 2008, 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 [...]” (IVO, 2008, p. 97); d) diferentemente a aposentadoria ou do BPC, “[...] no plano da sustentabilidade e da cidadania, os beneficiados pelo Bolsa Família não têm a titularidade de um direito [...]” (IVO, 2008, p. 98).

Porém, 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 melhorar a condição alimentar da família.

Mas mesmo este último tipo de resultado é profundamente limitado, no caso do Bolsa

Família.

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”<sup>19</sup> 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 Bolsa Família) esteja havendo um processo de construção de algo mais do que uma “cidadania passiva”.

Somos, então, pela extinção desse programa?

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 mediocres 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).

Transpondo tais palavras para a realidade brasileira, podemos concluir que, sem dúvida, é lamentável a existência de situações em que

<sup>19</sup> Ao referir-se à cidadania, Marshall (1967, p. 62) 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.” Para Marshall (1967), a cidadania não acaba com as desigualdades, mas traz a possibilidade de atenuá-las. Mediante uma análise histórica, esse autor 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.



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?

## Referências

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

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Bolsa Família**. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 13 mar. 2012.

CASTEL, Robert. 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.

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”.

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

\_\_\_\_\_. **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.]

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

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

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**. Vol.12, n. 6. Rio de Janeiro. Nov./Dez. 2007, p.1429-1439.

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

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de Política Social do Banco Mundial. **Revista Sociologia Política**, nº 23, pág. 55-62, Nov. 2004.

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](http://xivciso.kinghost.net/artigos/Artigo_1295.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2009.