

# Concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos governos Lula: rumo à construção da cidadania?<sup>1</sup>

Lucas Arcanjo Cassini<sup>2</sup>

***Resumo:** Este artigo discute a concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos dois governos Lula. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo tem como objetivo verificar se esse programa, no fundamental, constituiu-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.*

## 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 própria pobreza e da fome.

---

<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.

<sup>2</sup> Mestre em Política Social — Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

Discutimos a concepção de pobreza subjacente ao 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.<sup>3</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, 2010). 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.

Com todos os seus limites, o Bolsa Família traz um alívio — mesmo que imediato — para milhões de pessoas. Esse programa representa um apoio significativo aos beneficiários, garantindo-lhes alimentação mínima ou, mesmo, no caso de muitos deles, a única possibilidade de obtenção de uma renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2007; WEISSHEIMER, 2006).

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

---

<sup>3</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.iniao/fz15112\\_01002.htm](http://www1.folha.uol.iniao/fz15112_01002.htm).> Acesso em: 15 nov. 2010.

permaneçam num nível de extrema pobreza com poucas possibilidades de autonomização.<sup>4</sup>

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>5</sup> É de questões como essas que se ocupa o presente trabalho.

## **1. A concepção de pobreza subjacente ao programa Bolsa Família nos governos Lula**

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>6</sup> Neste último caso, as divergências, em geral, dão-se quanto ao estabelecimento de uma

---

<sup>4</sup> Para fins comparativos, em 2005, o valor destinado à previdência social rural (trabalhadores rurais aposentados) foi de R\$ 17 bilhões; para os juros do capital financeiro, R\$ 150 bilhões de reais; enquanto para o Bolsa Família o correspondente foi de R\$ 6 bilhões de reais. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). No ano de 2009, a despesa de juros da dívida representou 13 vezes as despesas com o Bolsa Família. Enquanto este programa gastou R\$ 12,189 bilhões, os gastos com a dívida chegaram a R\$ 380 bilhões (mesmo desconsiderando-se a “rolagem”), ou seja, 31 vezes os gastos com o Bolsa Família (AUDITORIA cidadã da dívida. Disponível em: <[http://www.divida-auditoriacidadada.org.br/config/artigo.2010-02-3.0899609784/ documentview](http://www.divida-auditoriacidadada.org.br/config/artigo.2010-02-3.0899609784/documentview)>. Acesso em: 27 maio 2010).

<sup>5</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>6</sup> 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 (ROCHA, 2006).

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>7</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<sup>8</sup> 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 leva em conta outras dimensões de tal condição social nem percebe 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.

Considerando-se que a pobreza é um fenômeno multifacetado e que, por isso, não se limita ao critério da renda, faz-se necessário considerar que o programa em questão, o Bolsa Família, com forte apelo humanitário, nem rompem com a lógica

---

<sup>7</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). Além disso, 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.

<sup>8</sup> Abordaremos adiante o significado dessa expressão.

neoliberal<sup>9</sup> (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.

As políticas sociais do governo Lula, através de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, não escondem 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.

Na verdade, programas de transferência de renda, como o programa em questão, 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>10</sup> Além disso, como o governo federal

---

<sup>9</sup> “[...] ao invés do discurso dos direitos os liberais preferem a lógica da ajuda.” (ZIMMERMANN, 2009, p. 11)

<sup>10</sup> Em seu desenho atual, o Bolsa Família 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 5.029 de 17 de setembro de 2004 (BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

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 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, engendra uma estratégia de conformação do pobre à situação em que se encontra*. Isso acontece não apenas porque, nesse programa, a pobreza deixa de ser 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

---

— MDS. **Programa Bolsa Família**. O que é bolsa família? Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/)>. Acesso em: 03 dez. 2010.

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).

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>11</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

---

<sup>11</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”.

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*.

## **2. A concepção de pobreza subjacente ao programa bolsa família nos governos lula: rumo à construção da cidadania?**

Como vimos anteriormente, o Bolsa Família constitui o cerne das políticas sociais do governo Lula 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.

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

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.

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

---

<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).

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 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.

Quanto ao discurso oficial segundo o qual 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>13</sup> nós 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. 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.

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 escamoteia as desigualdades sociais e as razões do cenário de pobreza e miséria que afligem milhões de famílias.

---

<sup>13</sup> Programa Bolsa Família: O que é? Disponível em <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e)>. Acesso em: 28 abr. 2010.

[...] 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>14</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

---

<sup>14</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”.

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 senão, antagônica, ao menos, conflituosa, entre o Bolsa Família com a construção da cidadania. Afirmo 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>15</sup>

---

<sup>15</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 —

## **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.

Em notícia, divulgada no final de novembro de 2010, o IBGE constatou que 11 milhões de pessoas passaram fome em 2009, em nosso país.<sup>16</sup> 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. No entanto, depois de oito

---

portanto, não se trata de um direito, uma conquista —, enquanto os “não pobres” agem em favor daqueles.

<sup>16</sup> 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.

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 grau, não sabem se terão condições de comer o que é necessário para, pelo menos, enfrentar o batente do dia seguinte.”<sup>17</sup>

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. A 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>18</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

---

<sup>17</sup> MELO, Ricardo. Prato vazio. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2811201006.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

<sup>18</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.

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 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).

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?

## 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). **Programa Bolsa Família: o que é?** Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e)>. Acesso em: 28 abr. 2010.

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. 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.** v. 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.

Recebido em 04/04/2011 e  
aceito em 25/05/2011

**Title:** *The conception of poverty underlying brazil's family allowance program in lula's government: towards the construction of citizenship?*

**Abstract:** *This article examines the conception of poverty underlying Brazil's Family Allowance Program – Programa Bolsa Família – during the two mandates of President Luis Inácio Lula da Silva. Supported on bibliographical and documentary research, the main purpose is to verify whether the Program is essentially made up of compensatory arrangements or whether it provides real access to citizenship opportunities. The main conclusions are that in the Family Allowance Program's implementation, 1) the “concrete positivity” of the poor is not considered; 2) poverty is not faced as a multifaceted phenomenon; 3) the program does not help poor people to build conditions for the exercise of active citizenship.*

**Keywords:** *poverty, Bolsa Família Program, citizenship.*