

As diretrizes do Programa Bolsa-Família: uma análise crítica\*  
The directress of the Family Grant Program: a critical analysis  
Las directrices del Programa Bolsa-Familia: un análisis crítico  
Les directrices du Programme Bourse Famille: une analyse critique

*Fernando Scheeffler\* \*  
Guillermo Alfredo Johnson\*\*\**

**Resumo:** O presente artigo analisa as diretrizes de um dos programas sociais contemporâneos mais emblemáticos: o Bolsa-Família, que emerge no país em um contexto de profundas transformações societárias e de alterações significativas na proteção social destinada particularmente aos segmentos populacionais em situação de maior risco e vulnerabilidade social. Diante disso, o que se percebe é que o Programa Bolsa-Família pouco traz de inovador em relação aos programas anteriores. Trata-se de uma política compensatória e articulada às reformas liberais, cuja função é compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos do atual estágio do modo de produção capitalista. A análise busca desvendar a concepção que orienta os programas de complementação de renda e suas limitações inerentes.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa-Família; transferência de renda; neoliberalismo; avaliação política.

**Abstract:** This work analyzes the guidelines of one of the most emblematic contemporary social programs: the Bolsa-Família (Family Grant); which has emerged in the country in a context of intense societal transformations and significant changes in social protection for particular segments of population in social high risk and vulnerability. In view of this situation, it can be noticed that the Family Grant Program little brings innovation in relation to previous programs. It is a compensatory policy, articulated with the liberal reforms, and is intended to compensate in part, and in a very limited way, the socio-economic damage caused by the current mode of capitalist production. The analysis seeks to expose the conception that guides the complementary income programs and its inherent limitations.

**Keywords:** Family Grant Program; transference of income; neoliberalism; political evaluation.

\* O presente artigo consiste no eixo das discussões da dissertação defendida no Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí –UNIVALI – SC.

\*\* Mestre em gestão de políticas públicas, professor da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC e da Faculdade Metropolitana de Guaramirim – FAMEG. fernando@terra.com.br

\*\*\* Doutor em sociologia política e professor do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. gjohnson@pop.com.br

# Introdução

Ao se refletir sobre a trajetória da proteção social destinada aos grupos que se encontram em vulnerabilidade, o que se percebe é que as políticas públicas brasileiras não têm dado conta de atender às necessidades de uma considerável parcela da população, pois apenas traçam estratégias paliativas e imediatistas em relação aos problemas diagnosticados. Historicamente, o país desempenha papel submisso no cenário internacional, o que representa um condicionante externo de extrema relevância no que diz respeito às possibilidades de construção de um sistema de proteção social universalizante e eficaz. Nas últimas décadas, a despeito dos avanços, principalmente legais, do sistema de proteção social brasileiro, vem se confirmando uma tendência de significativa desigualdade na distribuição de renda e, conseqüentemente, de elevação dos níveis de pobreza. O Brasil é um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso às condições mínimas de satisfação das necessidades humanas.

No que diz respeito às formas que os sistemas de proteção social têm assumido, é importante salientar que não consistem apenas em respostas automáticas e mecânicas às demandas pela satisfação das necessidades apresentadas e vivenciadas pelas diferentes sociedades em cada momento histórico. Muito mais do que isso, elas revelam formas históricas de construção de certo consenso político, decorrentes de sucessivas e intermináveis negociações (Harvey, 2004). Considerando as diferenças existentes no interior das sociedades, tem-se perseguido incessantemente responder, basicamente, a pelo menos três questões: Quem está protegido? Como será protegido? Qual a extensão desta proteção? (Faleiros, 2007). Essas questões estão no cerne da organização das políticas públicas de proteção social. São respostas sociais e politicamente engendradas que determinam a natureza dos sistemas de proteção social. Referem-se ao formato da política econômica em questão e, ao mesmo tempo, às concepções escolhidas – de forma explícita ou não –, princi-

palmente com relação ao papel do Estado, no sentido de buscar responder às demandas sociais (Laurell, 1997; Lavinias, 2007).

A escolha por uma determinada política, os critérios e dimensões que vão permitir a sua formulação e implantação, as metas, o público-alvo, o orçamento disponível, ou seja, o formato da política pública, dependem fundamentalmente da visão de mundo, de homem e, sobretudo, da concepção de Estado considerada (Santos, 2007). Este alicerce conceitual, frequentemente inacessível à opinião pública, que embasa as escolhas dos gestores públicos de forma significativa, é denominado diretriz das políticas sociais providas do Estado<sup>1</sup>.

No âmbito do sistema de proteção social, inclusive brasileiro, a partir dos anos 1990, os programas de transferência de renda, também conhecidos como programas de renda mínima, têm-se apresentado como possibilidades de construção do que vem sendo denominado "rede de proteção social". Os programas de transferência de renda podem ser entendidos como aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência monetária, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho<sup>2</sup>. Desta forma, segundo seus idealizadores, fazem-se presentes elementos estruturantes fundamentais para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza.

Frente a este contexto, exercício pertinente consiste em analisar as diretrizes do Programa Bolsa-Família, visto que ele se apresenta na perspectiva da construção de uma política nacional de transferência de renda, uma das maiores vitrines da administração governamental em curso e considerado, frequentemente, o maior programa de transferência de recursos em vigência no mundo. Partindo do fato de que este tipo de programa tem sido defendido por diversos setores sociais, de diferentes matizes teóricos, como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, torna-se premente investigar a concepção político-ideológica que o alicerça (Silva, 2007; Macedo; Brito, 2004).

No âmbito do recente fortalecimento da área interdisciplinar de estudos em políticas públicas, o exercício da análise<sup>3</sup>, de acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986:107), consiste “essencial e tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo”. Os autores também se referem ao processo analítico como avaliação política, sugerindo que as avaliações das políticas públicas sejam precedidas pelas análises dos processos decisórios e das concepções que norteiam as escolhas por suas arquiteturas institucionais e processuais.

A seguir, serão analisadas as peculiaridades do Programa Bolsa-Família, considerando-se a concepção de satisfação de necessidades humanas (Pereira, 2006) decorrente do desenho das políticas sociais, enfatizando sua acuidade na tentativa de mitigar a pobreza. A abordagem é eminentemente teórica, tendo como eixo analítico o modelo de Estado vigente, de fortes traços neoliberais (Hernández, 2006).

---

## As diretrizes das políticas de complementação de renda

---

Ao estudar a política, particularmente a que provém do Estado, é necessário ponderar que, desde a qualificação de uma dada situação como problema até as modalidades por meio das quais se pretende sua resolução, constatamos a existência de um percurso atravessado pela escolha do paradigma sociopolítico a ser adotado. Em se tratando de políticas públicas, a assertiva remete à dimensão essencial em torno da qual deve estabelecer-se o padrão da intervenção estatal: quais devem ser a dimensão, a abrangência e a intensidade de serviços que o Estado oferece?

O que estamos a problematizar remete aos critérios de elegibilidade do formato e institucionalidade na formulação e implementação das políticas públicas. É precisamente esta a premissa a ser compreendida, ou seja, analisar as diretrizes da política, neste caso, conduz a desvelar as razões da escolha, *a priori*, dentre um leque numeroso de opções,

por uma política de complementação de renda como instrumento-chave para a diminuição da pobreza. Diante deste contexto surge, então, o conceito de diretriz como matriz político-ideológica que norteia a configuração de uma determinada política, em detrimento de outras (Lubambo; Coêlho; Mello, 2005; Couto, 2001). As situações conjunturais, nacionais e internacionais, das relações entre capital e trabalho possuem tenaz incidência nesta modelagem.

No cerne desta perspectiva, apresenta-se a diferença em relação à defesa dos mínimos sociais ou a defesa da satisfação das necessidades básicas. Esse primeiro divisor de águas trará decorrências significativas nas possibilidades de configuração da arquitetura institucional e provedora de serviços.

Pereira (2006) afirma que “mínimo” e “básico” são, na verdade, conceitos totalmente distintos. Enquanto o primeiro tem a conotação de menor, de menos, em sua acepção mais ínfima, o segundo não. O básico expressa algo fundamental, principal, primordial. Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Neste sentido, analisar as diretrizes é buscar compreender, além das orientações político-ideológicas que alicerçam a política pública, a vinculação que se faz entre provisão mínima e necessidades básicas. Diante disto, o que se percebe é que:

Fruto secular das sociedades divididas em classes sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas, a provisão de mínimos sociais, como sinônimo de mínimos de subsistência, sempre fez parte da pauta de regulações desses diferentes modos de produção, assumindo preponderantemente a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema (Pereira, 2006:15).

A maior polêmica acerca dos programas de transferência de renda parece residir, neste sentido, em torno da definição dos mínimos sociais a se garantirem. Esta preocupação pode ser sintetizada, ao considerar que

a ausência de uma referência explícita para a definição de um padrão mínimo de atendimento às necessidades nos programas de renda mínima termina por fazê-los “transitar em uma frágil fronteira na qual o direito de uma vida digna facilmente se transforma em uma *esmola institucionalizada*” (Telles, 1998:9, grifo nosso).

Imprescindível registrar que o caráter de universalidade ultrapassa qualquer contrapartida, devendo ser assegurado a todos os seres humanos, independente de qualquer pré-requisito ou condicionante. Em virtude disso, a lógica destes programas obedece mais ao discurso humanitário da ajuda e da assistência – de cunho filantrópico-caritativo – do que ao provimento de direitos (Piovesan, 2005).

A focalização desses programas é uma questão central no debate sobre a intervenção governamental, revelando as novas configurações das políticas sociais de combate à pobreza. A predominância das políticas de cunho compensatório ganha espaço a partir dos anos 1990, embaladas pelo denominado Consenso de Washington, que ergueu em paradigma a concepção de um Estado Mínimo Social; a justificativa econômica ancora-se na propalada crise fiscal estatal ante a crescente demanda por mais serviços públicos, que, aliada ao processo de privatização das empresas administradas pelo Estado e à flexibilização das relações trabalhistas, conduz tendencialmente ao que se denomina Estado Neoliberal (Hernández, 2006; Laurell, 1997; Castels, 1997). Estas estratégias de atendimento residual estão pautadas nas diretrizes estabelecidas pelos organismos multilaterais como Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Macedo e Brito, 2004).

Com referência às medidas tomadas pela assistência social, Faleiros (2007) afirma que elas realizam certa redistribuição da renda, mas limitadas sempre a um nível mínimo, a uma clientela restrita e com um controle rígido. As lutas pela igualdade de acesso e pela equidade alcançam resultado parcial, já que as condições gerais de produção de desigualdade são mantidas. O objetivo estratégico deste tipo de ação é a estabilização social – a almejada “paz social” –, criação da estabi-

lidade, que, por sua vez, permita a circulação e a acumulação e termine com as ameaças, reais ou percebidas, que as classes subalternas possam representar aos investimentos estrangeiros e à burguesia dependente associada.

Neste sentido, uma das tendências da política social nos países capitalistas é a implantação dos programas de transferência de renda como medida unificadora de todas as prestações e transferências sociais. Segundo Faleiros (2007:66), “essa medida tem o duplo efeito de controlar o contribuinte e de remercantilizar a política social, obrigando o indivíduo a abastecer-se no mercado, garantindo-se o regime capitalista na sua essência, isto é, como regime produtor de mercadorias”. Ainda, segundo o autor, é o Estado que se apresenta como distribuidor de serviços ou de dinheiro para aqueles que não estão preparados para o mercado, ou estão na reserva, ou ainda para preservar a economia do mercado em seu conjunto.

O Estado, para se manter, não só deve criar as condições básicas para a acumulação como também estabelecer as condições de harmonia social, atribuindo, assim, à assistência uma função tanto econômica quanto política (Schons, 2003). Neste sentido, Schons (op. cit.:44) afirma que existem duas tendências: “[...] quem opera com a Assistência, pura e simplesmente, adota uma ação curativa, paternalista, permanecendo na postura conservadora. Pelo contrário, quem opera com a Assistência numa concepção de direito e cidadania trabalha no preventivo, sobre as causas, postulando uma concepção transformadora”.

Offe (1984) afirma que, em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto. Esta função reguladora dá-se por intermédio da política social, que “[...] é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (p. 15). O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob con-

trole parcelas da população não inseridas no processo produtivo. Esse mecanismo permite a permanência da lógica do trabalho como fonte primeira e insubstituível de renda e sobrevivência, bem como a opção política de priorizar o equilíbrio dos indicadores macroeconômicos em detrimento do social; na presente configuração estatal, tem contribuído para a construção de um consenso em torno dos princípios de seletividade e focalização.

Como apontam Lavinhas et al. (1999), o que se verifica é o movimento do campo dos direitos para o campo da responsabilização individual, visto que a pobreza é compreendida como um sinal de fraqueza pessoal, logo passando a ser condenada. Em suma, espera-se dos beneficiários das transferências que honrem os compromissos sociais que lhes forem exigidos, sem o que podem ser objeto de sanções. O direito é agora condicionado, logo, não se trata mais de um direito de cidadania, fundado na incondicionalidade.

---

## O Programa Bolsa-Família no Brasil

---

Diante do persistente cenário de pobreza que o Brasil historicamente ostenta, surge com grande intensidade, nos meios de comunicação de massas e no meio acadêmico, o Programa Bolsa-Família. Ele é decorrente da proposta do governo federal, lançada a 20 de outubro de 2003, para unificação dos programas de transferência de renda, e inicialmente restrita à unificação de quatro programas federais: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação (Presidência da República, 2003).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007), o programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades; e coordenação de programas complementares, de modo que os

beneficiários do Programa Bolsa-Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e de pobreza.

É notório que não são desprezíveis os números do Programa Bolsa-Família; tampouco o fato de que, pela primeira vez, famílias miseráveis encontram alguma medida de proteção social que não seja contributiva. No entanto, de acordo com a análise em questão, os limites são muitos. Os valores da prestação são muito pequenos, os critérios de acesso, altamente rigorosos e excludentes, e sua implementação não se faz acompanhada ainda de um forte aparato político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural.

Macedo e Brito (2004), com base na escuta de beneficiários, afirmam que, mesmo atribuindo alguma importância à ajuda recebida porque esta responde, em muitos casos, às carências imediatas, os entrevistados, por meio de expressões "dinheirinho", "trocadinho", "ajudazinha" e "pingadinho", deixam explícita a ideia de que percebem o benefício como algo insuficiente e irrisório no contexto das reais necessidades das famílias. Na visão de Paiva (2007), temos uma reedição da trágica visão elitista, na qual o povo permanece como um indesejável "resíduo social" para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve. Ajuda não se discute (quanto, como, por quanto tempo, em que condições), pois não se configura como um direito. Não é por acaso que as ações secundárias da ação estatal no âmbito do Programa Bolsa-Família consistem na construção de cisternas no semiárido nordestino e uma ou outra ação pontual em termos de segurança alimentar.

Ao ensaiar uma análise mais acurada das proposições e intenções predominantes, é possível verificar que, com um mínimo de provisão social, espera-se, quase sempre, que seus beneficiários dêem o melhor de si e cumpram exemplarmente seus deveres, obrigações e responsabilidades (Pereira, 2006; Macedo e Brito, 2004). Qualquer deslize cometido por eles será fatal sob todos os aspectos. O cumprimento de condicionalidades para que se receba o benefício parece caminhar na mesma lógica, e aí reside um outro problema central do referido programa:

Pelas propostas reducionistas e desvinculadas de iniciativas de inserção social que envolvam seus beneficiários, a expansão desses programas, no Brasil, tende a projetar um tipo de ação apenas reparadora dos efeitos mais imediatos da pobreza. Nesse sentido, pode-se observar a permanência, nessas práticas, de uma concepção naturalizada da pobreza, que conduz a retomada da filantropia enquanto referencial que se opõe a um outro registro, que tem como norte os direitos de cidadania (Macedo e Brito 2004:215-16).

De uma maneira geral, estas análises apontam para um distanciamento crescente do paradigma de proteção social concebido na Constituição de 1988, tendo por base a ideia de seguridade social caracterizada pela universalização do acesso a bens e serviços públicos (idem, op. cit.).

É importante destacar ainda que, como afirma Moura (2007), com o fim da URSS e a falência do paradigma marxista, impôs-se às esquerdas o desafio de gerir e reformar o capitalismo. Ao chegarem ao poder pela via democrática, o que se percebe é certo despreparo teórico e prático, ausência de uma estratégia definida, uma aparente confusão, certa "esquizofrenia" nos referenciais filosóficos que norteiam as múltiplas experiências oficiais no que tange ao formato das políticas sociais.

Com base nos apontamentos anteriores, estariam os programas de transferência de renda, que assumem a modelagem de "bolsa", forjando novas faces de proteção social? Estariam sucumbindo à máxima para a qual alertava o imortal sanfoneiro Luiz Gonzaga: "Quem dá uma esmola a um homem que é são, ou lhe mata de vergonha, ou vicia o cidadão"? Estas são as perguntas que fazem Macedo e Brito (op. cit.), cujas respostas nos remetem às formas de gestão do social associadas a estes programas, que têm transfigurado a própria noção de "sujeitos de direitos" em "usuários", cujo acesso aos benefícios é definido por critérios focalistas e seletivos. Assim, a diretriz norteadora de tais ações tende a seguir o sentido oposto ao das políticas sociais regidas pelos princípios universais de direitos e de cidadania. Desta forma, esses tipos de transferência de renda

nos moldes do Programa Bolsa-Família, além de sua significação regressiva, no sentido de construção de um padrão de seguridade social e de institucionalizar a dualidade entre trabalhadores integrados e os pobres assistidos, "[...] forjam um modelo de proteção social que parece basear-se no pressuposto que a pobreza é inevitável e, portanto, pouco poderia ser feito para combatê-la a não ser minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo" (Telles, 1998:112).

De acordo com Draibe (1993), para os liberais, mais claramente para nossos contemporâneos neoliberais e conservadores, a renda mínima (em geral sua versão em dinheiro) expressa uma dada concepção do papel do Estado, que deveria oferecer tão-somente aos desfavorecidos certo grau de segurança social. A política social, neste caso, é pensada de modo residual, apenas complementar àquilo que os indivíduos não puderem solucionar via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade. Não é bem vista uma forte atuação do Estado, pois oferecer "demais" serviria como um desestímulo ao trabalho.

Estas considerações nos permitem inferir que as transferências de renda efetivadas sob a orientação aqui descrita, antes de significarem qualquer forma de ruptura, reafirmam o caráter compensatório, eventual e fragmentário das ações assistenciais, tradicionalmente desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Desta forma, mantém-se o critério particular do "mérito", ou o valor da necessidade, para definir a demanda da assistência social.

Para Druck e Filgueiras (2007), do ponto de vista estrutural, o que se percebe é uma linha de continuidade entre o governo FHC e o governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e, não surpreendentemente, da mesma política social. O conteúdo da política social do governo Lula, em especial, o Programa Bolsa-Família, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la, apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza. O que se percebe é:

Uma política social de natureza mercantil, que concebe a redução da po-

breza como um bom negócio e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência de renda, e cuja elegibilidade, como participante desses programas, subordina-se a critérios técnicos definidos *ad hoc*, a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal – numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (Druck e Filgueiras, 2007:26).

Para Pereira (2006), com o retorno do ideário liberal, sob a denominação de neoliberalismo, voltou-se a defender a identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda, ao mesmo tempo em que se tem a emergência do que a autora denomina “políticas sociais de nova geração”. Coerente com esta afirmativa, segundo ela, os programas de transferência de renda existentes guiados pelos critérios de focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionabilidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar); e sujeição do interessado a testes de meios ou comprovações de pobreza não se configuram como programas redistributivos (que retirariam de quem tem para dar a quem não tem).

---

## Considerações analíticas

---

Diante do que foi apresentado, o que se torna evidente pela perspectiva adotada, além dos mecanismos das políticas sociais atualmente em voga, é sua fragilidade como mecanismo de superação da pobreza. Nesta linha de raciocínio, tanto a superação da pobreza via intervenção do Estado (visão social-democrata) quanto a superação da pobreza via mercado (visão liberal/neoliberal) não passam de falácias.

A análise das diretrizes das políticas sociais visa desvendar a dimensão e organização que as políticas sociais assumem em uma determinada região ou país. A predominância de uma dada diretriz na formulação das políticas não implica sua implementação homogê-

nea no âmbito de um setor ou conjunto de políticas advindas do Estado; o que se busca é vislumbrar a intencionalidade dessa configuração, pois isso permitirá identificar as limitações e clarear as propostas que se materializam nas ações institucionais. Ao mesmo tempo, carecemos de uma avaliação da efetividade do programa de complementação de renda que permita estimar a melhoria qualitativa das condições de vida da população atendida; também não são conhecidas avaliações relativas à eficácia dessa política em satisfazer às necessidades humanas a que formalmente se propõe – o que permitiria aferir a adequação da abrangência e dos recursos despendidos (Arretche, 1999; Oliveira, 2006). Uma avaliação em série histórica, incluindo o monitoramento do programa, seria uma fonte valiosa para potencializar a crítica, com vistas a contribuir, se necessário, com a reformulação da política social em fito.

Nesse sentido, tanto Lavinias (2007) como Druck e Filgueiras (2007) ressaltam que os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam participação relativa no orçamento social. Em contrapartida, os gastos com a Assistência Social, cujo montante tem participação fundamental do Programa Bolsa-Família, praticamente dobraram sua participação. Estes números deixam clara a preocupação maior do governo Lula com a política social focalizada. É evidente a opção pelo gasto social compensatório, sobretudo nas transferências monetárias diretas de renda, ao invés do investimento que permita a provisão de serviços públicos de caráter universal, investimento social indispensável ao enfrentamento de dimensões crônicas e refratárias de nossa desigualdade. Este tipo de política social parece não ter condições de alterar de forma sustentável e irreversível o padrão de desigualdade brasileiro.

O investimento em políticas sociais universais tem sido reduzido em termos relativos, afetando dramaticamente um enorme contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mas que não se beneficia dos programas focalizados, porque tem uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Este segmento defronta-se, cotidia-

namente, com a deterioração e a insuficiência dos serviços públicos universais (Druck e Filgueiras, 2007). No âmbito da premissa de eficiência da ação espontânea do mercado – até a atualidade não comprovada – que, teoricamente, ocasiona um equilíbrio entre todos os indivíduos – em franca omissão dos oligopólios corporatistas e financeiros contemporâneos –, de tal sorte que todos podem nele tirar vantagens pelas vias da livre concorrência, a visão liberal admite a intervenção do Estado no que se refere aos indivíduos que não podem, por razões pessoais ou debilidades sociais, usufruir destas vantagens do mercado (Faleiros, 2007; Santos, 2007).

Ao que tudo indica, os governos latino-americanos agem como se os programas de transferência de renda fossem um fim e não um meio transitório para a emancipação social dos beneficiados (Moura, 2007; Senna et al., 2007). Estas modalidades de programas não garantem o direito à segurança econômica, senão uma renda, o que é radicalmente distinto. Faltariam, então, estratégias articuladas (desenvolvimento local, geração de renda, saúde, educação), que pudessem ir além das iniciativas de caráter meramente assistencialista. É importante ressaltar que a perspectiva de inclusão social do programa está ancorada na oferta de programas complementares, em que parece coerente supor que ações básicas em saúde e educação, isoladas, não são suficientes para dar conta dos objetivos do programa (Lavinias, 2007).

Diante do argumento de que as transferências de renda acarretam como resultado imediato uma elevação no padrão de consumo das famílias envolvidas, quem parece ter razão é Martins (2002), ao afirmar que apenas mudou a forma de pobreza. Isto porque o pobre, transformado em consumidor, mesmo que em um “consumidor marginal”, aderiu à sociedade que o rejeita e que produz a pobreza. As preocupações com as carências de que parecem se nutrir esses programas localizam-se no imediato e na sobrevivência cotidiana.

Parece ser um fato que o programa de trans-

ferência de renda desenvolvido pelo governo Lula tenha alterado as condições de existência das famílias beneficiadas, retirando-as da pobreza absoluta. Contudo, como afirmam Marques e Mendes (2007:22), “[...] ao não estar associado a mudanças estruturais, pois os determinantes da pobreza não foram alterados, não impede que novos contingentes nessa situação surjam e nem que essas famílias possam a médio e longo prazo, viverem sem esses recursos”.

Percebe-se, diante de tantos empecilhos, que o grande desafio é construir um sistema de proteção social universal, capaz de atender a todas as pessoas, independentemente da situação de risco e vulnerabilidade, o qual tenderá a erradicar a multidimensionalidade e o caráter estrutural da pobreza e da fome no Brasil. Em suma, por mais que sejam incontesteáveis os avanços do programa, como bem expõe Silva (2007), isso não significa que eles sejam capazes de ir além da manutenção de certo nível de pobreza. Para pensar, progressivamente, em superá-lo, é necessário não só distribuir, mas redistribuir, a fim de alterar o nível de concentração da riqueza socialmente produzido.

É importante salientar que não se nutre nenhuma expectativa de saída fácil para a transformação radical da forma de organização da sociedade. No entanto, não parece cabível o fato de se aceitar que não há uma saída, que o capital seja “a ordem” e não “uma ordem”. Como afirma Garcia (2005:352), propor a erradicação da pobreza dentro da própria ordem “[...] é enganar aqueles que sonham em não mais conviver com a fome e a miséria, acreditando que na ordem evolutiva, em algum momento, isto será apenas um episódio triste no grande espetáculo do capital”. Acreditar nisso é assumir que a humanidade terá de conviver com a própria desumanidade. Como afirma Ianni (1996:267), o que parece é que, “[...] como não há ruptura definitiva com o passado, a cada passo este se reapresenta na cena histórica e cobra o seu preço”.

### Referências bibliográficas

- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação, in Rico, Elizabeth Melo (org.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 2ª ed. São Paulo: Cortez-Instituto de Estudos Especiais, 1999.



- CASTELS, M. *La Era de la Información – Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1. Madrid: Alianza, 1997.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4. São Paulo, 2001, pp. 32-44. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 de junho de 2007.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo, *Revista USP*, nº 17, mar.-abr.-maio, 1993, pp. 86-101.
- DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*, 10ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas públicas: um quadro de referencia teórica, *Revista Análise & Conjuntura*, vol. 1, nº 3. Belo Horizonte, set.-dez. 1986, pp. 107-27.
- GARCIA, Adir Valdemar. A pobreza do homem. Tese de doutorado em sociologia política), Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. 364 fls.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HERNÁNDEZ, Jorge Rojas. La sociedad neoliberal, *Sociedad Hoy*. primer semestre, nº 10. Concepción (Chile), 2006, pp. 41-72. Disponível em <[www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)>. Acesso em 16 de julho de 2008.
- IANNI, Otávio. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Brasiliense, 1996.
- IDÁÑEZ, M. J. A. e ANDER-EGG, E. *Evaluación de servicios y programas sociales*. Buenos Aires: Lumen, 1994.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1997.
- LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social, *Ciênc. Saúde coletiva*, vol. 12, nº 6. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 de junho de 2008.
- LAVINAS, Lena et al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. Texto para discussão nº 748. Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 de outubro de 2007.
- LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André de (orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- MACEDO, Myrtes de Aguiar e BRITO, Sebastiana Rodrigues de. *Transferência de renda: nova face de proteção social?* São Paulo: Loyola, 2004.
- MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- MARTINS, J. de S. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Programa Bolsa-Família*. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 3 de maio 2007.
- MOURA, Paulo Gabriel Martins de. Bolsa família: projeto social ou marketing político?, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes

visões e práticas, *Rev. Adm. Pública*, vol. 40, nº 2. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em 13 de maio 2007.

PAIVA, Beatriz Augusto de. *A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada*. Disponível em <<http://www.ola.cse.ufsc.br>>. Acesso em 15 de agosto de 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIOVESAN, Flávia. Direitos econômicos, sociais e culturais e direitos políticos, *Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, nº 1, 2005.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Brasília, 2003.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista, *Rev. Adm. Pública*, vol. 41, nº 5. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br](http://www.scielo.br/)>. Acesso em 11 de junho de 2008.

SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a "desordem": mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SENNA, Mônica de Castro Maia et al. Programa Bolsa-Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?, *Rev. Katálysis*, vol. 10, nº 1. Florianópolis, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa-Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil, *Ciênc. Saúde Coletiva*, vol. 12, nº 6. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br](http://www.scielo.br/)>. Acesso em 21 de julho de 2008.

TELLES, Vera da Silva. No fio da navalha: entre carências e direitos – Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil, in *Programas de renda mínima no Brasil: impactos e potencialidades*. São Paulo: Polis, 1998, pp. 1-23.

**Resumen:** Este artículo busca analizar las directrices de uno de los programas sociales contemporáneos más emblemáticos: el Bolsa-Familia, lo cual surge en el país en un contexto de profundas transformaciones societarias y de alteraciones significativas en la protección social destinada particularmente a los segmentos poblacionales en situación de mayor riesgo y vulnerabilidad social. Lo que se percibe es que el Programa Bolsa-Familia poco trae de innovador en relación a los programas anteriores. Se trata de una política compensatoria, articulada a las reformas liberales y tiene por función compensar parcial, y muy limitadamente, los desastres socio-económicos del actual estadio del modo de producción capitalista. El análisis busca exhibir la concepción que orienta las políticas de complementación de renta, con sus limitaciones inherentes.

**Palabras-clave:** Programa Bolsa-Família; transferencia de renta; neoliberalismo; evaluación política.

**Resumé:** Le présent article enquête analyser les directrices d'un des programmes sociaux contemporains les plus emblématiques: le Bourse Famille, qu'émerge au pays dans une contexte de profonde transformation de la société et des significatives alterations dans la protection social, spécialement destinée pour le segment populationnel en situation de grand risque et vulnérabilité social. Devant ça, on perçoit que le Bourse Famille peu d'innovateur apporte en relation aux programmes antérieurs. Il s'agit d'une politique compensatrice articulée dans la réforme libéraliste et il y a pour fonction compenser partielement, et plus, d'une manière limitée, les dégats sociaux économiques de l'actuel stage de la production capitaliste. L'analyse cherche arborer la conception qui oriente les politiques de complémentarité de revenu, avec ses contraintes inhérentes.

**Mots clés:** Programme Bourse Famill; transference revenue; neoliberalisme; évaluation politique.

## Notas

- 1 Ao considerar o *policy cycle*, é possível assimilar o conceito de diretrizes ao conceito de *polity*, que diz respeito às regras fundamentais do jogo político, à estruturação do Estado e à generalidade das políticas públicas, decorrentes dos embates entre as organizações do processo decisório conjuntural em que eles atuam (Couto, 2001).
- 2 As políticas compensatórias podem ou não possuir contrapartidas ou condicionantes, o que, de alguma maneira, vincula-se à concepção de Estado e de sujeito considerada (Pereira, 2006).
- 3 Idañez e Ander-Egg (1994), assim como Arretche (1999), referem-se a esse processo como uma variante do processo de avaliação, destacando que seu diferencial consiste na localização investigativa no processo decisório do ciclo da política pública. É vasto o material bibliográfico em torno desta temática na contemporaneidade.