



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**JOSÉ CARLOS LIMA DA SILVA**

**ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS  
FAMÍLIAS BENEFICIADAS**

CAMPINA GRANDE  
2011

**JOSÉ CARLOS LIMA DA SILVA**

**ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS  
FAMÍLIAS BENEFICIADAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Ma. Adriana Freire Pereira Férriz

CAMPINA GRANDE  
2011

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Setorial Luiza Erundina (Serviço Social)– UEPB

S586e

Silva, José Carlos Lima da.

Entre a emancipação e a dependência [manuscrito] :  
uma análise do programa bolsa família na efetivação da  
emancipação sustentada das famílias beneficiadas / José  
Carlos Lima da Silva. – 2011.

28 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
Serviço Social) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro  
de Ciências Sociais Aplicadas, 2011.

“Orientação: Profa. Ma. Adriana Freire Pereira Férriz,  
Departamento de Serviço Social”.

1. Política Social. 2. Transferência de Renda. 3.  
Programa Bolsa Família. 4. Pobreza. 5. Serviço Social.  
I. Título.

21. ed. CDD 361.61

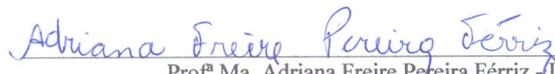
JOSÉ CARLOS LIMA DA SILVA

**ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA  
BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS  
FAMÍLIAS BENEFICIADAS**

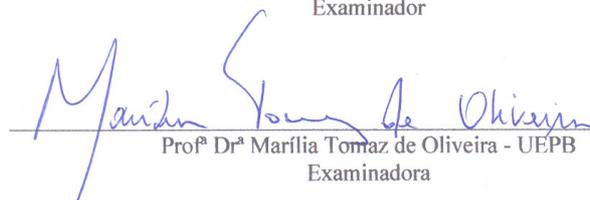
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Serviço Social da  
Universidade Estadual da Paraíba, em  
cumprimento à exigência para obtenção do  
grau de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em 07/12/2011

BANCA EXAMINADORA

  
Profª Ma. Adriana Freire Pereira Ferriz - UEPB  
(Orientadora)

  
Profº Me. William Almeida de Lacerda - UEPB  
Examinador

  
Profª Drª Marília Tomaz de Oliveira - UEPB  
Examinadora

## LISTA DE SIGLAS

BVCE	Benefício Variável de Caráter Extraordinário
BVJ	Benefício Variável Jovem
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDA	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>RESUMO .....</b>	<b>5</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA POBREZA .....</b>	<b>7</b>
2.1 A POBREZA COMO QUESTÃO SOCIAL .....	9
<b>3 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: A AÇÃO DO ESTADO FRENTE À QUESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>11</b>
<b>4 UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS</b>	<b>15</b>
4.1 A CONJUNTURA NACIONAL E A PROTEÇÃO SOCIAL .....	15
4.2 A POBREZA NO BRASIL E O PAPEL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	17
4.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EMANCIPAÇÃO OU DEPENDÊNCIA?	19
<b>5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS .....</b>	<b>25</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>26</b>

# ENTRE A EMANCIPAÇÃO E A DEPENDÊNCIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS

José Carlos Lima da Silva

## RESUMO

O estudo consiste numa pesquisa bibliográfica acerca do Programa Bolsa Família, implementado no Brasil desde o ano de 2003. O objetivo principal é analisar os aspectos centrais do Programa Bolsa Família no que se refere à criação de condições que levam a emancipação sustentada das famílias beneficiadas pelo programa. Para tanto, buscamos abordar questões importantes para desenvolvimento e alcance do nosso objetivo, questões como a pobreza e meios de enfrentamento, a questão social, as políticas sociais e seu papel, dentre outras. A motivação para o estudo surgiu no momento do estágio supervisionado no Centro de Referência de Assistência Social da Ramadinha I – Campina Grande/PB, momento em que estivemos em contato com a dinâmica do Programa Bolsa Família. A nossa análise, de cunho bibliográfico, se deu a partir das teorias e estudos já realizados sobre a temática abordada. Portanto, evidenciamos, através da nossa análise, a contradição existente no Programa Bolsa Família quando o programa objetiva a emancipação das famílias beneficiadas e perpetua uma dependência das mesmas.

**Palavras-chave:** Política Social. Pobreza. Transferência de Renda. Emancipação. Programa Bolsa Família.

## ABSTRACT

The study is a literature search on the Family Grant Program, implemented in Brazil since 2003. The main objective is to analyze the main aspects of the Family Grant Program with regard to creating conditions that lead to sustainable emancipation of families benefiting from the program. To this end, we seek to address important issues for development and achievement of our goal, issues such as poverty and the ways of coping, social issues, social policies and its role, among others. The motivation for the study came at the time of supervised internship at the Center for Social Assistance Reference Ramadinha I - Campina Grande / PB, when we were in touch with the dynamics of the Family Grant Program. Our analysis, of nature bibliographic, occurred from the theories and previous studies on the theme. Therefore, we evidenced, through our analysis, the contradiction in the Family Grant Program when the program aims at the emancipation of beneficiary families and perpetuates a dependence the same

**Keywords:** Social Policy. Poverty. Income Transfer. Emancipation. Family Grant Program.

## 1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um fenômeno que acompanha o desenvolvimento da sociedade, ou seja, sempre existiram pobres e ricos. No entanto, é no seio da sociedade capitalista que a pobreza vai revelar a sua face mais cruel. Em decorrência do acirramento das relações capitalistas de produção vai se gerar um processo de pauperização jamais visto.

Esse processo de pauperização desencadeado pela exploração capitalista foi, paulatinamente, sendo percebido pela classe trabalhadora que passa a tomar atitudes radicais contra tal exploração. Ou seja, a classe trabalhadora passa a atuar politicamente em defesa de seus direitos e por melhores condições de trabalho e de vida. É, nesse momento, que surge a questão social, que vai demandar o surgimento de diversas profissões para atuarem no enfrentamento da mesma, dentre elas, o serviço social.

A pobreza no Brasil é caracterizada pelo fator de renda. Sua origem está, intimamente, ligada à grande concentração de renda existente no país. O Nordeste concentra as capitais com os maiores índices de desigualdade do Brasil (PNUD, 2011).

A partir dos anos de 1930 a questão social passa a ser legitimada e é tratada pelo Estado via políticas sociais. Durante décadas as políticas sociais foram “oferecidas”, de forma restrita e seletiva, a grupos limitados. É só a partir de 1988, com a promulgação da Nova Constituição Federal, que a Assistência Social, ao lado da Saúde e da Previdência, passa a fazer parte da Seguridade Social. Com isso, a assistência social ganha *status* de política pública – dever do Estado e direito do cidadão.

A principal função da assistência social é a garantia da sobrevivência daqueles que são desprovidos das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão. Os Programas de Transferência de Renda com condicionalidades, mais especificamente o Programa Bolsa Família (PBF), que tem o papel de combater pobreza, está inserido dentro desse contexto juntamente a outras iniciativas para garantir a sobrevivência do indivíduo.

O PBF foi instituído em outubro de 2003 com a unificação de outros programas de transferência de renda existentes. Em 2004, o PBF é instituído através da Lei nº. 10.834 e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209. Seu principal objetivo é combater a pobreza e garantir a emancipação sustentada das famílias, que pretende ser atingido a partir de três eixos fundamentais: transferência de renda, condicionalidades nas áreas da saúde, educação e programas complementares.

O nosso objetivo é fazer uma análise a cerca dessa dimensão emancipadora priorizada pelo PBF, buscando enfatizar suas limitações dentro desse processo. A motivação desse estudo se deu a partir da realização de um estágio supervisionado no ano de 2010 e em todo o segundo semestre de 2011 no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da Ramadilha I – Campina Grande/PB. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) são órgãos responsáveis pela prestação dos serviços sócio-assistenciais da proteção básica. O CRAS tem como uma de suas atribuições a busca ativa e acompanhamento das famílias beneficiadas pelo PBF.

A importância desse estudo se justifica pelo fato do tema ser hoje, uma questão central dentro do desenvolvimento das políticas de transferência de renda e motivo de grandes discussões teóricas no campo da construção do conhecimento do Serviço Social e das Ciências Sociais. Assim, pretendemos deixar a nossa contribuição aos estudos sobre o PBF, bem como, para a implementação do programa pelas prefeituras dos municípios brasileiros, uma vez que a nossa análise vem apontar algumas lacunas na implementação do referido programa.

Dessa forma, traremos elementos embasados metodologicamente numa pesquisa bibliográfica. Para tanto, foram selecionados textos (MARX, 1980; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008; SILVA; LIMA, 2010; IAMAMOTO; CARVALHO, 2008) que depois de lidos e fichados nos serviram de embasamento teórico para a análise dos eixos centrais do PBF, tendo como foco a contradição existente entre a emancipação e a dependência das famílias beneficiadas.

## **2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA POBREZA**

Neste tópico abordaremos a pobreza a partir do modo capitalista de produção, pois assim como Marx (1980), acreditamos que o funcionamento normal do capitalismo por si só produz uma classe de pobres como também, para fins de análise, já que vivenciamos contemporaneamente esse sistema e suas implicações políticas, econômicas e sociais no tocante a produção e reprodução da pobreza bem como seu enfrentamento.

As teorias sobre desigualdade e a pobreza de Peet (2011), apoiadas em Marx (1980), afirmam que a pobreza é um mal necessário, vital para o funcionamento das economias capitalistas, o autor diz que as economias capitalistas necessitam de uma reserva de gente pobre para bem uso do sistema, é o conhecido exército industrial de reserva. Marx (1980) aponta que a mecanização, a automatização e o desenvolvimento econômico desigual produzem inevitavelmente desemprego, subemprego e pobreza.

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. *Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista* (MARX, 1980, p. 747).

Para tratarmos da problemática da pobreza, é preciso levar em consideração o caráter variante de concepções que existe acerca do assunto. Concepções estas, orientadas por diferentes vertentes que implicam diferentes formas de intervenção social.

Existem algumas vertentes que concebem a pobreza de diferentes formas. De acordo com Silva (apud JESUS, 2007) existem abordagens culturalistas, estruturalistas, as liberais/neoliberais e as abordagens que têm a pobreza como fenômeno multidimensional e relativo.

As abordagens culturalistas defendem que a pobreza é um problema de ordem apenas cultural, comportamentais e valorativos defendidos pelos pobres. As abordagens estruturalistas vêm em contrário às culturalistas. É considerado nesse caso as pressões estruturais que pesam sobre o ambiente do pobre. Percebemos que são considerados os fatores externos ao invés dos internos como na vertente anterior.

A vertente liberal/neoliberal é caracterizada pela não intervenção estatal sobre a pobreza e dimensionamentos diferenciados das causas desta como, por exemplo, a não capacidade do indivíduo de produzir dentro das leis da economia de mercado. E por fim, temos as abordagens que consideram a pobreza como um fenômeno multidimensional e relativo, contrárias as visões homogêneas e dicotômicas da pobreza. Considera esta corrente as múltiplas determinações, dimensões e expressões diferenciadas em cada contexto (JESUS, 2007).

Muitos autores definem a pobreza a partir da insuficiência de renda por isso têm uma abordagem unidimensional. Dessa forma, Rocha (2001), considera essa relação ao definir a pobreza enquanto incapacidade de atender as necessidades básicas devido à insuficiência de renda que limita a capacidade de consumo.

Para Sen (2000), a pobreza, no entanto, pode ser definida não apenas como uma insuficiência de renda, mas como uma privação das capacidades básicas do indivíduo.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins (SEN, 2000, p. 112).

Lavinas (2002) corrobora dessa mesma opinião quando conceitua a pobreza como um estado de carência e privação que pode por em risco a própria condição humana.

Concordamos com Sen (2000), Lavinas (2002) e ainda com Silva (2007) que expressam claros e objetivamente quando concebe a pobreza a partir de dimensões históricas, econômicas, culturais, sociais e políticas; sendo um fenômeno complexo e multidimensional; sendo de natureza estrutural essencialmente, portanto mais do que insuficiência de renda.

Para Silva (2007), a pobreza é produto da exploração do trabalho; é fruto da desigual distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso os serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho, à renda digna, à não participação social e política.

Essa concepção de pobreza, portanto, não exclui nenhuma dimensão de uma problemática tão complexa inclusive a econômica. Não ficando limitada ao engessamento de apenas uma das vertentes apresentadas anteriormente, o que entendemos como mais adequado tendo em vista, como já dito, a complexidade do fenômeno em questão.

Porém, antecipamos que atualmente no Brasil, para os programas de transferência de renda, que será assunto abordado mais adiante no nosso estudo, o recorte dado a pobreza é diferente do que acreditamos. Hoje a pobreza é definida pelo fator renda.

## 2.1 A POBREZA COMO QUESTÃO SOCIAL

Não é demais lembrar que a pobreza é mais uma das refrações da questão social. Segundo Iamamoto e Carvalho (2008), a questão social é definida pelo conjunto das expressões do desenvolvimento e da formação da classe trabalhadora associado ao ingresso dessa categoria no cenário político da sociedade, exigindo do empresariado e do Estado seu reconhecimento enquanto classe. “É a manifestação no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 77).

A pobreza então é fruto das inflexões da produção e reprodução das relações sociais capitalistas de produção que atinge diretamente as condições de vida da sociedade. Podemos, dessa maneira, dizer que a pobreza é a “personificação” da questão social, ressaltamos, porém que não é intenção esgotá-la nesse significado, mas mostrar que tal sentido a traduz mais fielmente. “O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como questão social” (MOTA, 2010, p. 25).

Ainda segundo a autora acima citada, referindo-se ao contexto internacional, a questão social desloca-se do seu significado original relacionada à pauperização dos trabalhadores e acumulação capitalista para ser identificada genericamente com as expressões objetivas da pobreza, a partir do momento que as lutas sociais enfraquecem com a fragilização do movimento operário.

E de que forma era tratada a questão social e por assim dizer a pobreza nas décadas iniciais do século XX? Como sinalizado anteriormente, a caridade e a repressão eram o modo como era tratada a questão social. De acordo com Pontes (2003), a assistência aos pobres no Brasil esteve inicialmente a cargo da piedade religiosa, daí o viés caritativo no tratamento a questão social, é justificada como consequência moral do próprio caráter do indivíduo pobre. É a conhecida “culpabilização das vítimas”.

O proletariado também é responsabilizado pela situação ‘anormal’ ou ‘patológica’ de sua condição de vida. O proletariado, visto como portador de uma ‘ignorância natural’ fruto de um ‘baixo nível cultural e fraca formação moral’, a que se soma uma ‘insuficiência de recursos econômicos’, é presa fácil da ‘fanfarra subversiva’ e, por suas deficiências individuais, é incapaz de alcançar um nível de vida ‘normal’ e compatível com sua posição na ‘hierarquia social. Passando por cima da análise das relações sociais de produção e da própria reprodução dos bens materiais, causas e efeitos [são invertidos e inventados] (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 205).

De acordo com Cerqueira Filho (1982), passamos por três momentos distintos no tratamento a questão social. O autor defende a tese de que a questão social era tratada como “caso de polícia” e o atendimento que tinham os pobres e a miséria passavam pelo viés da repressão, no período antes mesmo 1930, pois para o mesmo, a questão social surge no início do processo de industrialização do Brasil.

A partir de 1930, a questão social torna-se uma questão legítima, novos aparelhos de Estado dão esse teor ao tratamento da questão social.

De fato, após esta data a intervenção dos poderes públicos nas questões trabalhistas crescerá continuamente visando a desmobilização/despolitização da classe operária e culminando com a Consolidação da Leis do Trabalho (CLT) em 1943. A nova sistemática sindical, montada na direção da desprivatização do movimento sindical, mostra-nos que a “questão social” havia se transformado em questão eminentemente política, num fenômeno que requeria soluções mais sofisticadas de dominação e que não podia se resumir a “chamar a polícia (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 75).

E por fim, a questão social tem caráter legal, após a implantação do Estado Novo em 1937. O objetivo da ditadura neste momento com a repressão ao movimento operário é resguardar a legitimidade da questão social para uma arena política específica composta pelos aparelhos de Estado liderados pelo Ministério do Trabalho. Esse processo culminou com a criação de normas jurídicas competentes que deram o caráter legalizado da questão social (CERQUEIRA FILHO, 1982).

A quase totalidade das chamadas políticas sociais voltadas aos pobres se inscrevem no capítulo do clientelismo político e do assistencialismo, que além de não se aproximar da redução, menos ainda da ‘prometida erradicação’, por muitas razões, faziam o papel de cimento ideológico conservador, mantendo enormes contingentes populacionais submetidos ao peso da alienação política, da restrição da liberdade e do clientelismo dominante, presentes ainda hoje (PONTES, 2003, p. 3).

O enfrentamento à questão social pelo Estado acontece quando este passa a intervir diretamente nas relações entre empresariado e classe trabalhadora, gerindo nesse momento a organização e prestação de serviços sociais como respostas às refrações da questão social. Surgem a partir de então as políticas sociais.

### **3 AS POLÍTICAS SOCIAIS E A ASSISTÊNCIA SOCIAL: A AÇÃO DO ESTADO FRENTE À QUESTÃO SOCIAL**

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamentos às expressões da questão social no sistema capitalista, conforme (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

Ainda de acordo com a autora acima citada, se considerarmos o Brasil, as políticas sociais não surgem no mesmo período dos países de capitalismo central. A questão social só

se colocou no país como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas trabalhistas e as primeiras iniciativas de legislação direcionadas ao universo do trabalho.

Com as políticas sociais a pobreza torna-se uma problemática social não mais objeto de “cuidado” exclusivo da Igreja, mas também de área de atuação do Estado via políticas sociais que, inicialmente limita-se a legislações voltadas ao mundo do trabalho. É o momento em que o Estado reconhece a questão social como questão política a partir das lutas dos trabalhadores, passa a intervir nas relações entre classe trabalhadora e empresariado. O Estado intervém também na pauperização absoluta ou relativa do crescente contingente urbano, devido ao crescimento industrial, da classe trabalhadora urbana, que engloba também o exército industrial de reserva (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008).

É nesse momento em que de acordo com Iamamoto e Carvalho (2008), o Estado vai além do estabelecimento de regulamentação jurídico do mercado de trabalho, com legislações sociais e trabalhistas específicas, e passa a geri novas formas de enfrentamento da questão social com a organização e prestações de serviços sociais que vão além da repressão e caridade como um novo tipo de enfrentamento da questão social.

Historicamente, passa-se da caridade tradicional levada a efeito por tímidas e pulverizadas iniciativas das classes dominantes, nas suas diversas manifestações filantrópicas, para a centralização e racionalização da atividade assistencial e de prestação de serviços sociais pelo Estado, à medida que se amplia o contingente da classe trabalhadora e sua presença política na sociedade. Passa o Estado a atuar sistematicamente sobre seqüelas da exploração do trabalho expressas nas condições de vida do conjunto dos trabalhadores (IAMAMOTO; CARVALHO, 2008, p. 78).

O que é importante deixar claro é que as políticas sociais não são ações benevolentes do Estado, são fruto das lutas das classes trabalhadoras. No que pese ao surgimento das políticas social até chegar aos padrões de proteção social que temos hoje no Brasil, principalmente, as políticas de combate a pobreza através da assistência social é evidente que muita coisa mudou. Como dito, anteriormente, seu entendimento, enfrentamento e, principalmente, os afetados pela pobreza têm outro tratamento. A assistência social, antes filantrópica e assistencialista, adquiriu *status* de política pública social e, portanto, direito do cidadão.

Inicialmente, assistência social como campo de ação governamental registra no Brasil duas ações inaugurais: a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNS); e, na década de 40, a criação da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA).

No entanto, para essa discussão que pretendemos apresentar, tomaremos como referência o período conhecido como redemocratização do país, uma vez que foi somente a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal do Brasil, que a Assistência Social adquire status de Política Pública Social.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2011a, p. 56).

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em 2004, a Constituição Federal de 1988 traz uma nova concepção para a Assistência Social brasileira. Assistência Social é incluída no âmbito da Seguridade Social e passa logo depois a ser regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em dezembro de 1993, como política social pública. A assistência social transita para um novo campo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. A LOAS, por sua vez, cria uma nova matriz para a Política de Assistência Social, inserindo-a no sistema de bem-estar social brasileiro concebido como campo da Seguridade Social, configurando o triângulo juntamente com a saúde e a previdência social. Tendo em vista a prática da assistência até a mesma adquirir *status* de política pública, observamos que a assistência social a tempos é praticada, mas enquanto política pública sua prática é recente.

“A inserção da assistência social na Seguridade Social aponta também, para seu caráter de Política de Proteção Social articulada a outras políticas do campo social, voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (YAZBEK, 2011, p. 15).

De acordo com Silva (2007), os sistemas de proteção social sempre existiram. Uma grande variedade de estudos das mais diferentes áreas do saber mostra a existência de formas de proteção social nas sociedades mais tradicionais, nas sociedades modernas e nas contemporâneas.

O sistema de proteção social, segundo Lavinias (apud SILVA, 2007) é formado por um conjunto de várias políticas ou intervenções visando reduzir os riscos e vulnerabilidades sociais com base em direitos, garantindo segurança.

Giovanni (1998, p. 10) conceitua os sistemas de proteção social da seguinte maneira:

Chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tantos as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades.

Como vemos o sistema de proteção social surge com o intuito de proteger os cidadãos que necessitem, seja por causas naturais ou sociais. Hoje vários projetos, programas e políticas estão voltados para a distribuição de renda, bens culturais, bens materiais, etc. garantindo a sobrevivência dos que são atendidos e dessa maneira zelando pela proteção social dos mesmos. Resumidamente, temos o seguinte esquema: O Estado, através da política de assistência social juntamente com outras políticas garante a proteção social aos indivíduos, esta proteção social se concretiza através dos programas sociais.

A proteção social, prevista pela PNAS, tem que garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia) que junto com a segurança de acolhida; e, convívio ou vivência familiar garantem a proteção social. A respeito da segurança de sobrevivência a PNAS assim a determina:

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadã (SPOSATI, 2001, p. 74).

Atualmente, os programas de transferência de renda é um bom exemplo da ação do Estado que contribuem de forma significativa para a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia).

#### **4 UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA EFETIVAÇÃO DA EMANCIPAÇÃO SUSTENTADA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS**

Neste tópico fazemos uma discussão do Programa Bolsa Família implementado no Brasil como uma estratégia de erradicação da pobreza extrema. Nesse sentido, o objetivo principal do programa é a emancipação dos seus beneficiados, ou seja, pretende que os beneficiados fiquem ligados ao programa por um tempo determinado. Nesse sentido, percebemos que o que está acontecendo no Brasil é uma crescente dependência dos beneficiados do PBF.

##### **4.1 A CONJUNTURA NACIONAL E A PROTEÇÃO SOCIAL**

A formação de um sistema de proteção social brasileiro com as primeiras políticas sociais acontece na abertura da década de 30, quando o Estado assume algumas responsabilidades sociais. Neste momento, esta proteção social está restrita a algumas categorias trabalhistas.

Nos anos de 1970 e 1980 ocorreu a consolidação e expansão dos sistemas de proteção social. Surgem também as lutas por parte dos “novos movimentos sociais” e partidos políticos que clamavam por participação política, ampliação e universalização dos direitos sociais e ampliação da concepção de cidadania por parte do Estado (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Conforme aponta Silva, Yazbek e Giovanni (2008), o reconhecimento dessa demanda se concretiza com a Constituição Brasileira de 1988, a partir do momento que a Assistência Social junto com a Previdência Social e a Saúde forma a Seguridade Social Brasileira.

O que aparentemente representou grande conquista no tocante a ampliação dos direitos sociais e universalização dos mesmos, foram desmontadas através da política econômica brasileira dos anos de 1990 quando o governo brasileiro adota medidas neoliberais no sentido de colocar o país na competitividade da economia globalizada. Soma-se a isso a oposição da elite conservadora à regulamentação dos direitos sociais previstos constitucionalmente. Como reforça Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 29)

Durante os anos 1990, verificou-se que a inserção do Brasil na economia mundial, buscando construir um padrão de competitividade que o permitisse concorrer no interior da economia globalizada, foi, senão o único, mas o objetivo principal do Estado Brasileiro [...] a lógica adotada pelo Estado brasileiro, justificada pela ideologia modernizadora, faz com que se tenha um Estado que rebaixa ainda mais a responsabilidade social, quando demanda o atendimento das necessidades sociais da classe trabalhadora.

O que nos leva a inferir que nos anos de 1990, houve verdadeiramente um desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social.

É nesse contexto que, conforme aponta Silva e Lima (2010), a partir de 1991, os Programas de Transferência de Renda, passam a fazer parte da agenda pública brasileira. O marco inicial foi a apresentação e aprovação do projeto e Lei nº 80/91 do senador Eduardo Suplicy, chamado Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Esse debate ainda que de forma ínfima possibilitou o surgimento de diversas outras experiências em âmbito estadual e municipal. Atualmente, temos o PBF, criado em 2003, como o principal programa de transferência de renda do governo federal

Por conseguinte, os Programas de Transferência de Renda inauguram um debate, que se aprofundou durante toda a década de 1990, passando a se constituir, nesse início do século XXI que já se pode considerar a estratégia principal no eixo da Política de Assistência Social do Sistema Brasileiro de Proteção Social na Atualidade (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 38).

Esse debate sobre os programas de transferência de renda situou-se a partir das grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, que se direcionou para o enfrentamento da questão social.

Esses programas, apesar da conjuntura e ideologia em que foram pensados vêm trazendo mudanças na reprodução da pobreza no Brasil. A respeito desta última é importante nos situarmos acerca das origens e em que patamar se encontra essa problemática visto que os programas de transferência de renda surgem para o enfrentamento dessa problemática. Vejamos no item seguinte.

#### 4.2 A POBREZA NO BRASIL E O PAPEL DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Apesar do movimento sanitário do início do século XX mudar a forma de olhar a realidade social e da pobreza, como também, a ocorrência de mudanças político-econômicas entre as décadas de 30 a 50, e tantos outros esforços no que diz respeito ao estudo sobre o tema, é na década de 60 que a pobreza passa a fazer parte dos debates nacionais. A partir deste momento os organismos internacionais abrem espaço para a problemática da pobreza e no Brasil as discussões sobre pobreza ficam em evidência.

É apenas na década de 80 com alguns acontecimentos como a desarticulação do desenvolvimento social ocorrido pela abertura política e o aumento do desemprego e crescimento da pobreza devido ao modelo desenvolvimentista da época que provocam mudanças na forma de ver a pobreza. Neste momento, conforme Jesus (2007), a sociedade, através dos movimentos sociais passa a reivindicar o acesso a bens e serviços como também a lutar por seus direitos. Esses acontecimentos de fato, propiciaram a temática da pobreza sua inclusão na agenda pública nacional.

Segundo a autora,

As mudanças em pauta levaram a uma reflexão diferenciada acerca da pobreza, de suas variáveis e da forma pela qual esse fenômeno está presente na realidade em que convivemos, permeando a vida moderna em todas as suas facetas e levando a ações importantes no processo de inserção da pobreza como item relevante da agenda pública (JESUS, 2007, p. 6).

Quando nos referimos ao caso brasileiro do fenômeno da pobreza, estamos apontando a pobreza cujo parâmetro para sua caracterização é o fator renda.

É a partir da renda que no Brasil identificamos os que são pobres e os que não são. Assim sendo, aqueles cuja renda situa-se abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes então de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas, são pobres. Trata-se, portanto de uma pobreza absoluta.

De acordo com Rocha (2003), o Brasil situa-se dentro de um grupo de países em que a pobreza absoluta existe devido à má distribuição de renda.

Má distribuição de renda esta fruto das relações sociais há tempo estabelecidas que desde a formação da sociedade brasileira permeiam não só o campo econômico, mas todas as esferas da vida social, colocando dessa forma a riqueza socialmente produzida nas mãos de poucos.

Do ponto de vista conceitual, é fundamental não perder de vista que a pobreza é expressão direta das relações vigentes na sociedade, relações extremamente desiguais, em que convivem acumulação e miséria. A pobreza brasileira é produto dessas relações que, em nossa sociedade, a produzem e reproduzem, quer no plano socioeconômico, quer nos planos político e cultural, constituindo múltiplos mecanismos que “fixam”, os pobres em seu lugar na sociedade (YAZBEK, 2010, p. 153).

Dados citados abaixo evidenciam estatisticamente o quão absurda pela sua desigualdade é a distribuição das riquezas do nosso país.

“Dados de 1999 revelam que os 10% mais ricos se aproximam de 47% da renda nacional, cabendo os 50% mais pobres apenas 12,6% dela – e, particularmente, que o 1% mais rico se apropria de mais que os 50% mais pobre” (LESBAUPIN; MINEIRO 2002 apud NETTO, 2002, p. 139).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011) na síntese de indicadores socioeconômicos da população brasileira de 2002 que reflete o perfil dos anos de 1992 a 1999, realizada através da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNDA), revela que mais da metade da renda nacional é controlada pelos 10% mais ricos da sociedade.

Algumas políticas sociais focalizadas na população mais pobre vêm contribuindo para a diminuição da pobreza em todo o país. Assim, os programas de transferência de renda surgiram no intuito de combater a pobreza, porém o que é importante enfatizar é que estes surgiram em época de desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social orientado pela ideologia neoliberal, o que nos leva a corroborar com Silva, Yazbek e Giovanni (2008), ao concluir que os programas de transferência de renda têm em seu bojo características voltadas a manutenção da ordem vigente, por assim dizer, a de manutenção da pobreza.

Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 43) a esse respeito afirmam que:

Os resultados alcançados não parecem ser capazes de ultrapassar a manutenção das grandes desigualdades sociais e parecem direcionar-se para a criação de um estrato de pobres situados num patamar de indigência ou de mera sobrevivência, com impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso da interrupção da pobreza.

Dados mais recentes do IBGE (2010) da síntese de indicadores sociais de 2010 que refletem o panorama dos anos de 2001 a 2009, evidenciam uma pequena redução da desigualdade. De acordo com a síntese ao calcular a razão entre a renda familiar per capita dos 20% mais ricos em relação aos 20% mais pobres, a razão passa de 24,3 para 17,8, o que representa um ganho de mais de 6% na redução da desigualdade.

### 4.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: EMANCIPAÇÃO OU DEPENDÊNCIA?

O Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda implantado no Brasil e o principal programa de enfrentamento à pobreza dentro da estratégia Fome Zero<sup>1</sup>, sendo central no nosso Sistema de Proteção Social.

O PBF foi instituído em 20 de outubro de 2003 pela Medida Provisória nº. 132. Este Programa surge a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes: Bolsa Família, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e, posteriormente, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Em 09 de janeiro de 2004, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva institui o PBF através da Lei nº. 10.836 que cria o Bolsa Família e da outras providências, e em 17 de setembro do mesmo ano é lançado o Decreto nº. 5.209 que regulamenta o programa (BRASIL, 2004).

Segundo Silva e Lima (2010), a pretensão desse processo de unificação foi ter um programa mais justo, racional e eficiente. O PBF tem gestão descentralizada e compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Possui três eixos fundamentais: transferência de renda, condicionalidades nas áreas da saúde, educação e programas complementares (BRASIL, 2011b).

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são: a frequência mínima de 85% da carga horária escolar mensal de crianças ou adolescentes de 6 a 15 (seis a quinze) anos de idade que componham as famílias beneficiárias, matriculados em estabelecimentos de ensino; e, na área de saúde, o cumprimento da agenda de saúde e nutrição para famílias beneficiárias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes ou crianças menores de 7 anos (BRASIL, 2005a).

Conforme a lei que regulamenta o programa, este tem como objetivos: além do combate a pobreza, estimular a emancipação sustentada das famílias que se encontram na situação de pobreza extrema, promover o acesso das famílias para a rede de serviços públicos, combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, promover a intersetorialidade, a complementariedade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Para participar do PBF, as famílias têm que possuir renda de 70,01 a 140,00 reais por pessoa, como também terem crianças, adolescentes entre 0 e 17 anos. E as famílias com renda

---

<sup>1</sup> Conforme aponta Silva e Lima (2010, p. 37) “a estratégia Fome Zero é representada por um conjunto de políticas governamentais e não governamentais objetivando erradicar a fome e a desnutrição no país”.

mensal de até 70,00 reais participam do programa independentemente, da idade dos membros e composição familiar.

Em relação aos tipos de benefícios e valores, o PBF possui quatro tipos: o Benefício Básico, o Benefício Variável, o Benefício Variável Jovem (BVJ) para as famílias com adolescentes de 0 a 17 anos frequentando a escola e o Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE), seus respectivos valores são: 70 reais as famílias extremamente pobres; 32 reais para as famílias pobres que podem acumular até 3 benefícios; 38 reais podendo chegar até 2 benefícios e, por último, o benefício sem valores definidos, pois esses são pagos as famílias que migraram dos outros programas de transferência de renda e houve perdas financeiras, como bem indica o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), esses valores variam caso a caso (BRASIL, 2011b).

O PBF é concebido como uma ação de proteção básica e de natureza assistencial, esta é formada por programas, serviços e benefícios que visam prevenir através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições as situações de riscos como também, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

A proteção social básica é destinada a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social fruto da pobreza, privação (ausência de renda, precária ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos como discriminação étnica, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras, isto é, fragilização de vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento (BRASIL, 2005b). Os serviços da Proteção Social Básica são executados pelos CRAS, assim como, em outras unidades socio-assistenciais e de forma indireta em entidades e organizações de assistência social localizadas na área de abrangência do CRAS.

O Bolsa Família coloca-se visivelmente entre os objetivos de proteção básica preconizados pela Política de Assistência Social, pois é um instrumento de segurança de rendimento com, acredita-se, impacto também na autonomia de seus beneficiários, conforme os pensadores do programa.

A intenção do Governo Federal é de estender o alcance do PBF as famílias pobres e extremamente pobres que ainda se encontram a margem do benefício. Porém, nossa problematização tem como foco os que já se encontram beneficiadas pelo programa. De forma mais objetiva, o que nos intriga é que entre os objetivos do PBF está a emancipação das famílias beneficiadas, porém o que nós percebemos é uma dicotomia entre objetivo (emancipação) e a prática (dependência).

Considerando algumas “portas de saída” do Programa Bolsa Família, quer seja: A articulação da transferência de renda com outras políticas e programas, o cumprimento das condicionalidades na área da saúde e da educação como também a conjuntura socio-econômica que vivenciamos.

A articulação do PBF com outras políticas e programas complementares vem se fazendo através de capacitação profissional e outros projetos oferecidos pelos estados e municípios. Porém, dificuldades são encontradas para essa articulação como aponta Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 201)

É importante ressaltar que, apesar da intenção explícita do estabelecimento da relação dos Programas de Transferência de Renda, conforme o desenho desses programas, com a educação e com outras políticas sociais básicas, como a saúde e o trabalho, na maioria dos casos as propostas não explicitam, nem as experiências se direcionam para criar condições concretas para que essa articulação se efetive.

Mas, de que forma está se concretizando esta articulação? De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2008), esse é um dos diversos aspectos centrais que precisam ser considerados nos Programas de Transferência de Renda no Brasil. Os autores apontam que há sérias dificuldades para efetivar a articulação com outros programas sociais desenvolvidos, referindo-se aos programas que incrementam a renda familiar. O problema mais frequente é o não-atendimento ou atendimento precário dos atendidos.

Apesar de previstos em diversos programas, os serviços complementares destinados ao incremento da renda familiar a curto e médio prazo (por meio da participação em cursos profissionais, da intermediação de empregos e de estímulo a atividades econômicas autônomas) não vêm apresentando resultados significativos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 199).

Em recente pesquisa realizada em municípios brasileiros Silva e Lima (2010) revelam que a quantidade das ações desenvolvidas para autonomia das famílias beneficiárias são baixas, como também ao tipo dessas ações não permite a possibilidade de uma capacitação capaz de alavancar a autonomia das famílias.

No nosso entendimento se a articulação entre transferência de renda, políticas e programas complementares se encontra de forma desajustada, a intenção a que elas foram concebidas também, ou seja, a emancipação que por ventura haveria de ocorrer a partir dessa articulação se encontra no mínimo comprometida.

Como há dificuldade para que essa articulação de fato aconteça o resultado disso são ações fragmentadas que comprometem ao objetivo do programa. Fragmentação essa que reflete as características da própria política de assistência social. Pois,

em boa parte, as dificuldades encontradas devem-se à ausência de planejamento e articulação sistemática do Programa de Transferência de Renda com outros programas, serviços e ações desenvolvidas por entidades governamentais e não governamentais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 199).

O atendimento precário, ou, a inexistência de atendimento das famílias através dos programas complementares, demonstra a fragilização das ações assistenciais. O que era pra ser uma ação primordial dentro do programa, muitas vezes, nem é colocada em prática. Tendo em vista o quantitativo das ações no atendimento das famílias, aferimos que muitas famílias não são contempladas nesse atendimento. Assim, ao invés da “universalização” das ações ocorre a focalização, ou seja, as famílias pobres ficam a mercê da oportunidade de uma possível autonomização do programa.

Dessa forma, acreditamos que as ações desenvolvidas pelo PBF não permitem a possibilidade de capacitação, e, conseqüente, autonomia das famílias. Entretanto, quando tais ações acontecem, isso ocorre muito mais pelo simples cumprimento de protocolos por parte dos municípios do que priorizando o objetivo a que foram pensados.

Seria o caso também de pensarmos que essa articulação também é dificultada pela minimização dos recursos na sua implementação considerando o contexto socio-econômico a que são submetidas às políticas sociais como um todo. Como também, uma questão macroeconômica do país que mesmo com qualificação adequada para o trabalho às oportunidades são escassas.

Outro problema encontrado de acordo com Silva e Lima (2010), é que as famílias do Bolsa Família apresentam baixo nível de instrução. Sendo assim, é difícil pensar em inserção das famílias em cursos ou programas que demandem certo nível de conhecimento. Não culpabilizando com isso os atendidos, mas todo um sistema que condiciona a tal situação.

Diante disso, mesmo assim, a assistência social, desde que ligada a outras políticas, pode sim emancipar os assistidos, porém não se faz de forma fácil. É o que pontua Demo (2002, p. 25) ao questionar se há incompatibilidade entre assistência e emancipação. O mesmo responde que “De modo algum. Mas existe, isto sim, relação dialética, tipicamente contrária e complexa”.

Conforme aponta Demo (2002), a assistência social não é política emancipatória porque sua finalidade primeira é a sobrevivência dos assistidos e isso se realiza de todo. Concordamos que “Se quisermos chegar aos patamares da emancipação, será mister apelar para outras políticas sociais que trabalhem melhor a autonomia das pessoas ou as isto especificamente se dirigem, como é a educação” (DEMO, 2002, p. 17).

Tais auxílios [cesta básica, renda mínima] podem ser muito decisivos na vida das pessoas, mas não geram emancipação [...] lança-se esperança excessiva e no fundo contraditória sobre a renda mínima, como se isso resolvesse o problema (DEMO, 2002, p. 18).

Essa afirmação de Demo (2002), só reforça o nosso entendimento de que há o necessário engajamento da transferência de renda a outras políticas, pois a simples transferência de renda não é suficiente para autonomia das famílias, mesmo que este engajamento se faça via condicionalidades por parte das famílias beneficiadas pela transferência de renda. Não significando isso uma negação aos direitos fundamentais como prever Zimmermann (2006, p. 147), “por que as famílias mais carentes terão que se submeter a condicionalidades, no gozo de direitos fundamentais, se tais previsões legais não são impostas a toda sociedade?”, mas acreditamos que essas condicionalidades/contrapartidas, se embasadas na criação de condições de autonomização futuras das famílias, também podem constituir-se afirmativa de direitos” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

A princípio, as condicionalidades do PBF servem para que a partir do cumprimento delas o ciclo da pobreza seja quebrado entre as gerações. São compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público para que os beneficiários utilizem os serviços de educação e saúde, principalmente, as crianças, os adolescentes e as mulheres grávidas.

De acordo com o ex-ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias (2011), “as condicionalidades reforçam o caráter emancipador do programa”. Segundo os idealizadores do PBF, as condicionalidades representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar autonomia e, conseqüente, inclusão social sustentável (BRASIL, 2005a).

O PBF é um programa que seus resultados se concretizam com um prazo de médio a longo prazos. Portanto, o que se espera das condicionalidades na área da educação se dá a longo prazo, que é a quebra da reprodução da pobreza através da alteração do quadro educacional das gerações futuras.

Apesar do cumprimento das condicionalidades na área da educação, as famílias não superam a situação de pobreza em que se encontram. Vivemos o momento de expansão das

ações na área de educação, mas o que coloca em xeque esse sistema é a precariedade de todo um Sistema Educacional. Sendo assim, as famílias atendidas pelo PBF encontram-se imersas a sistemas educacionais precários que de fato a inclusão social e autonomia a que prever o exercício das condicionalidades não se efetiva no todo. Mais do que pensar na oferta e obrigatoriedade da educação é necessário pensar na qualidade dessa educação. É preciso antes de tudo mudanças estruturais no Sistema Educacional Brasileiro para que a emancipação torne-se possível.

Comungamos com as ideias de Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 200):

Essa exigência implica na expansão, na democratização e na melhoria dos sistemas educacionais estaduais e municipais. Não basta a criança estar matriculada e freqüentando a escola. O ensino precisa ser de boa qualidade e estar em consonância com as demandas da sociedade contemporânea.

O que era pra ser a uma das “portas de saída” do PBF configura-se mais como uma “simples obrigatoriedade” para o repasse da renda sem, contudo estar vinculada a sua condição de via de emancipação das famílias que as cumprem e conseqüentemente alterar o quadro de pobreza vivenciado por elas.

A articulação da transferência monetária com a obrigatoriedade de freqüência à escola por parte de crianças e adolescentes de 7 a 17 ou 16 anos de idade não é um aspecto pacífico e nem tão simples, já que a obrigatoriedade de freqüência à escola não é suficiente para alterar o quadro educacional das futuras gerações e, conseqüentemente, alterar a pobreza (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008, p. 200).

Utilizando a mesma linha de raciocínio anteriormente, entendemos que se o quadro educacional de hoje não é capaz de nos levar a uma alteração da pobreza quebrando a sua reprodução, mais uma vez as famílias e suas futuras gerações, sem querer ser pragmático, se manterão na dependência do benefício.

A mesma análise poder ser feita as condicionalidades na área da saúde, implicando melhorias, ampliação e democratização dos serviços de saúde (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Como a pobreza é um fenômeno multidimensional, apesar do PBF em seu recorte utilizar a renda como requisito de inserção, acreditamos que muito mais do que renda, ser pobre é não ter educação, saúde, saneamento básico de qualidade, é não ter atendimento médico-hospitalar ou tê-lo precariamente. Não querendo dispensar de todo a renda que também é importante.

Pensar em emancipação dentro do PBF é pensar num sistema que ofereça trabalho, educação, saúde de qualidade, condições dignas de habitação, entre outras questões. Quando esses três eixos encontram-se, de forma estruturalmente, precários, a criação de condições emancipatórias torna-se ameaçada, para não falar em impossível, pois seria reduzir a zero essa possibilidade, e de fato essa possibilidade de emancipação existe como também a de combater com a pobreza, desde que tenhamos as ferramentas e meios usados de forma certa e de qualidade.

Mesmo focalizando nossa discussão acerca das condicionalidades e dos programas complementares, há outras questões que não podemos omitir quando a temática é combate a pobreza via transferência de renda.

O PBF, como maior Programa de Transferência de Renda no Brasil e estratégia principal no combate a pobreza e extrema pobreza surge para combater um problema que é de ordem multidimensional no nosso entendimento, porém, cai no equívoco do recorte da renda para sua definição e combate. O que nos leva a pensar que mais do que combater a pobreza e a fome imediata, a transferência de renda cumpre uma prerrogativa antes do sistema capitalista que é o de manter economicamente ativa essa parcela da população para produção e reprodução do próprio sistema.

Assim sendo, acreditamos que a emancipação pregada pelo PBF não passa de uma farsa bem montada do sistema capitalista. Pois, não se percebe uma preocupação do governo federal em articular o programa com as questões relacionadas à melhoria de condições do sistema de saúde e de educação desenvolvidos no país.

Portanto, combater a pobreza significa cair fora das teias do sistema capitalista. Mas, essa não é a idéia do governo federal ao implementar o PBF, pois, o PBF se revela muito mais enquanto um fator de dependência do que de emancipação dos seus beneficiados.

## **5 APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS**

Os programas de transferência de renda, referindo-se aqui mais especificamente ao PBF, por ser o maior programa dessa natureza implantado atualmente no Brasil surgiu com o objetivo de erradicar um problema há séculos existente: a pobreza. Mas é no modo de

produção capitalista que este produz e se reproduz ganhando dimensões de problemática ameaçadora do sistema vigente como também estratégias de controle.

Até chegar ao modelo de enfrentamento da pobreza que se tem hoje foi um processo árduo que demandou luta política por parte do proletariado e sua organização enquanto classe, de alguns segmentos sociais organizados, da sociedade civil, dos movimentos sociais, a pobreza passou pelo tratamento via repressão, chegando à legitimação e legalização. O que antes se pensava ser um problema de desordem ou “natural”, hoje sabe-se que o pauperismo tem outras raízes. A partir de 1930 surgem alguns padrões de proteção social, ainda restrito a algumas categorias trabalhistas. São as primeiras políticas sociais pensadas para o enfrentamento a questão social.

A partir de 1988, com a Constituição Federal e a promulgação da Assistência Social enquanto Política Social inaugurou-se uma nova forma de enfrentamento da pobreza. Na década seguinte, o caráter de aparente ampliação e universalização dos direitos sociais, vai dando lugar ao desmonte contínuo dos direitos sociais, por meio de programas focalizados e fragmentados.

O PBF combate a pobreza com distribuição de renda e algumas condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social que são atreladas ao recebimento do benefício bem como políticas e programas de capacitação profissional que junto as condicionalidades configuram-se como saída ao estado de pobreza das famílias. O que observamos é que a transferência de renda mesmo conjugada com ações na área de educação, saúde e profissionalização por parte dos beneficiados não cumprem com um dos objetivos centrais do programa que é acabar com a reprodução da pobreza, não garantindo, portanto, que uma vez entrando na conquista do benefício a família deixará seu estado de pobreza emancipando-se do programa. Assim, entendemos que para vencer o estado de pobreza é necessário redistribuir renda.

Desse modo, o objetivo da emancipação previsto no PBF fica ameaçado quando seus meios não se realizam de forma adequada, o que deixa o beneficiado pelo PBF entre a emancipação que prevê o programa e a dependência do mesmo para a superação do estado de pobreza. Não retirando de todo o mérito do programa, pois há resultados positivos na execução do mesmo.

Não pretendemos com isso esgotar nem por fim conclusivos ao assunto, apenas abrir portas para o debate dessas e tantas outras problemáticas que cercam o Programa Bolsa Família.

## REFERÊNCIAS

- ANANIAS, Patrus. **O caminho da emancipação social**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/artigo-o-caminho-da-emancipacao-social-ministro-patrus-ananias>> Acesso em: 25 out. 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004 Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em: 30 out. 2011b.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria GM/MDS n.551, de 9 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 217, 11 nov. 2005a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS, 2005b.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas emendas constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e pelas emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2011a.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: Oliveira, M. A. de (Org). **Reforma do estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas (SP): UNICAMP, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda Villela ; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 25. ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais 2002**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2002.shtm>> Acesso em: 20 out. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010. (Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica; 27)

JESUS, Andréa Cristina Santos de. A pobreza e sua inserção na agenda pública brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLITICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **Anais...** São Luis: UFMA, 2007. p. 1-8.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, jun. 2002.

MARX, Karl. **O capital: livro 2: o Processo de produção do capital.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MOTA, Ana Elizabete (Org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** 4 ed.– São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e serviço social. In: **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 19, 2007.

PEET, Richad. **Desigualdade e pobreza: uma teoria geográfico marxista.** Disponível em: <<http://www.pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/desigualdade.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2011.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Capitais do Nordeste são as mais desiguais: região tem nove das 14 capitais com maior concentração de renda do Brasil e as quatro de maior iniquidade.** Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas\\_recife/atlas\\_recife\\_capitais\\_brasileiras.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/atlas_recife/atlas_recife_capitais_brasileiras.pdf)> Acesso em: 22 out. 2011.

PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e Papel do Fome Zero. **Palestra**, Belém, ano. 4, n. 1, p. 87-96, set. 2003.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003. 244p.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI? **Revista Econômica ANPEC**, Niterói, v . 2, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira; LIMA, Valéria Ferreira da Santos de Almeida. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di, **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Robson Roberto da. **Sistemas de proteção social e política de renda mínima na contemporaneidade: uma análise do Programa Bolsa Família no município do Rio de Janeiro.** 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro: 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 68. São Paulo: Cortez Editora, nov. 2001, p. 54-82.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais**. Disponível em: <<http://www.ess.ufrj.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/viewFile/39/24>> Acesso em: 22 set. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço social e pobreza. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 02, 2010.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do Governo Lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 3, n. 4, 2006.