



Mayo 2011

**POLÍTICA SOCIAL COMPENSATÓRIA OU EMANCIPATÓRIA:**  
a contribuição de programas sociais para a autonomia dos beneficiários

**Rosana Queiroz Santos<sup>1</sup>**  
[rosana\\_q.queiroz@hotmail.com](mailto:rosana_q.queiroz@hotmail.com)

**Lessí Inês Farias Pinheiro<sup>2</sup>**  
[lifpinheiro@uesc.br](mailto:lifpinheiro@uesc.br)

**Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:**

**Queiroz Santos y Farias Pinheiro.:** *Política Social Compensatória ou Emancipatória: a contribuição de programas sociais para a autonomia dos beneficiários*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo 2011. [www.eumed.net/rev/cccs/12/](http://www.eumed.net/rev/cccs/12/)

---

<sup>1</sup> Economista, graduada em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC)- Ilhéus. E-mail: [rosana\\_q.queiroz@hotmail.com](mailto:rosana_q.queiroz@hotmail.com)

<sup>2</sup> Economista, doutora em Serviço Social, professora adjunta da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) – Ilhéus. E-mail: [lifpinheiro@uesc.br](mailto:lifpinheiro@uesc.br)

---

## RESUMO

Fundamentando-se na abordagem das capacitações e considerando que a emancipação é fundamental para o processo de desenvolvimento, este trabalho desenvolve uma análise dos principais programas sociais de âmbito federal, considerando seus aspectos emancipatórios ou compensatórios sobre as condições de vida dos beneficiários. Os programas investigados são o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF), que constituem os mais abrangentes executados pela esfera federal. Esta pesquisa considera três parâmetros – educação, trabalho e renda – como promotores da autonomia e elementos chave para a definição do caráter dos programas sociais. Os resultados demonstram que, mesmo apresentando aspectos quantitativos favoráveis, os programas não apresentam consistentemente características emancipatórias, o que não contribui efetivamente para a autonomia dos seus beneficiários.

**Palavras-chave:** pobreza, programas sociais, compensação, autonomia, emancipação

---

## 1. Introdução

Entendendo que a pobreza é um fenômeno complexo, que não pode ser analisada apenas pelo aspecto monetário, este trabalho procura apresentar os objetivos dos programas sociais mais abrangentes em execução no Brasil, conferindo se o processo de aplicação destes na sociedade apresenta caráter compensatório ou emancipatório. Sendo assim, este estudo será realizado com o objetivo de identificar se os fatores que caracterizam estes programas podem ser considerados instrumentos promotores de liberdades individuais e coletivas ou apenas amenizadores da situação de restrição educacional, econômica e social dos atores favorecidos, buscando responder às questões específicas referentes ao problema em questão.

Os programas sociais analisados são aqueles de maior abrangência no Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Bolsa Família, e o Programa Universidade para Todos (ProUni), que atuam nas áreas de assistência social, transferência de renda e educação. Todos esses programas são executados nacionalmente e atendem a um número significativo de pessoas.

## 2. Política social no Brasil e os programas de transferência de renda

As políticas sociais e o estabelecimento de modelos de proteção social podem ser expressos como formas de enfrentamento às variadas manifestações resultantes das relações de exploração evidenciadas no sistema de produção capitalista e nas suas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

A história das políticas sociais está atrelada ao contexto histórico da moderna sociedade capitalista e à consolidação dos Estados nacionais. O fortalecimento da nova ordem liberal e capitalista favoreceu o surgimento de recursos de combate a pobreza, causada pela instabilidade política e social. Nessa época surgiram novos atores sociais “que não eram mais servos submetidos às antigas relações senhoriais, mas indivíduos livres, cidadãos responsáveis por si e pelos rumos da sociedade” (CASTRO e RIBEIRO, 2008, p.20).

Com a consolidação do capitalismo industrial, se configurou um novo perfil da pessoa vulnerável, que antes era o mendigo ou o vagabundo e diante desta nova situação, passou a ser o desempregado, que depende do surgimento das oportunidades e é livre para buscar o seu sustento e de sua família. Porém, fica à mercê da exploração gerada pelas relações de trabalho. O posicionamento alcançado pelos indivíduos no mercado era que definia o acesso aos benefícios da política social.

Diante deste panorama e sucumbindo parcialmente às reivindicações da classe trabalhadora, o Estado passou a assumir algumas demandas desta classe. Com isso, o sistema de políticas sociais começou a ser financiado pela contribuição do trabalhador e do empregador (BEHRING e BOSCHETTI, 2006). Pode-se dizer então, que em um primeiro momento, a política social estava atrelada ao mercado de trabalho e não era definida como um direito social, mas como uma tentativa de amenizar os efeitos negativos do capitalismo frente às necessidades do trabalhador. Portanto, o Estado não era definido como o principal provedor de recursos destinados a esfera social, mas sim coadjuvante do sistema que foi instituído, e visava apenas à superficial minimização dos efeitos nocivos das relações capitalistas.

A economia e a política brasileira foram fortemente abaladas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, principalmente nos anos posteriores a 1930, quando se percebia as consequências da grande crise do capitalismo. Neste contexto foi introduzido no Brasil

um sistema que pretendia atender as necessidades da população que se encontrava à margem da sociedade. Porém, esse sistema ainda enfatizava uma cidadania regulada nos moldes do mercado de trabalho que crescia vinculado ao intenso processo de industrialização. Tratou-se de um momento marcado por importantes transformações econômicas e sociais, pela transição de um modelo de desenvolvimento agro-exportador para um modelo de urbanização e difusão da produção em grande escala baseada na racionalização e divisão técnica do trabalho. Neste mesmo contexto, ocorreu um reordenamento das funções do Estado, que passa a assumir um maior controle sobre as relações econômicas e provisionar recursos diretamente aos setores sociais anteriormente negligenciados em suas decisões (SILVA, YASZBEK e GIOVANNI, 2008).

Pode-se considerar que o alargamento da intervenção estatal no Brasil, decorrente dos efeitos da crise do capitalismo de 1929, envolveu a área social e favoreceu o surgimento de políticas sociais orientadas a reduzir os índices de pobreza e desemprego. Diante disso, supõe-se que o Estado, foi um importante agente para o desenvolvimento econômico, sendo responsável pela promoção do bem-estar social e consolidação dos interesses sociais. No entanto, a atenção ainda estava voltada para as questões vinculadas ao trabalho.

As políticas públicas introduzidas no Brasil a partir da década de 1930 destinaram-se a promover a regulação da desordem originada pelo novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do governo. A nova ordem mundial que surgia como resultado da crise capitalista, juntamente com as necessidades de reprodução e qualificação da força de trabalho nacional, objetivando promover a industrialização do país, desencadeou um novo contexto nacional de desenvolvimento com ênfase no mercado de trabalho, definindo-o como um elemento propulsor do crescimento e como prioridade do governo para o progresso do país, por conta da sua importância na ampliação do consumo interno (SILVA e YASZBEK, 2006).

O modelo de desenvolvimento econômico do Brasil, a partir das primeiras tentativas de inserção dos indivíduos vulneráveis da sociedade numa teia de proteção social contribuiu para o fortalecimento da concentração de renda e exploração notável da força de trabalho, com isso, mesmo diante do notável número de programas sociais e grande quantidade de recursos empregados, estes programas possuíam caráter inerentemente compensatório, não contribuindo para a melhoria das condições de pobreza. Além disso, se constituíam por ações pulverizadas que não contribuía efetivamente para uma sólida atuação governamental.

De acordo com Behring e Boschetti (2006), o período de introdução da política social brasileira findou-se com a ratificação da necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado através da Constituição de 1937 e ainda com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943. Estava então traçado o projeto legal da relação do Estado com os cidadãos.

Em 1945 foi introduzido no país um novo cenário de intensa agitação econômica, política e social. Neste momento ocorreu o amadurecimento do movimento operário que desencadeou numa extensa agenda de reivindicações. Os novos direitos sociais prescritos na nova Constituição promulgada em 1946 foram implementados no contexto da política populista, o que auxiliou na sua efetivação. A partir deste período até meados da década de 1960 ocorreram intensas lutas de classes e fortes disputas de projetos, que eram apresentados pelos diversos segmentos da sociedade civil ao Estado. Estes acontecimentos provocaram algumas modificações no âmbito da política social no país. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006)

Uma era de grandes transformações sociais foi anunciada a partir da década de 1960. Movimentos sociais eram cada vez mais aparentes e abrangentes, produzindo relevante mobilização na sociedade. Estas mobilizações, porém não partiram apenas das classes populares. O pensamento conservador da época se sobrepôs aos apelos sociais e promoveu a instauração de uma ditadura militar. O surgimento deste regime transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes favorável à ampliação dos movimentos sociais (SILVA, YASZBEK e GIOVANNI, 2008).

O panorama político do Brasil, implantado na ditadura militar a partir de 1964, trouxe grande retrocesso nos debates relacionados à questão social. A impossibilidade de defender direitos sociais a partir de manifestações populares devido à repressão governamental dificultou o acesso a melhorias na qualidade de vida da população através das expressões coletivas de sentimento e opinião. As iniciativas do Estado durante esse período refletiam o caráter conservador das ações sociais.

O confronto entre os movimentos sociais populares e o governo militar, estava baseado em reivindicações políticas e sociais. A população pretendia obter a preservação de direitos adquiridos na legislação social ainda vigente e a expansão dos serviços destinados à população, com o objetivo de universalizar o seu acesso. Por outro lado, o governo orientava-se na busca de estabilidade social e afirmação da nova ordem política do país.

O governo ditatorial centralizava os serviços e recursos das políticas sociais, estabelecendo um esgotamento das ações e responsabilidades dos governos regionais e locais, excluindo, portanto os Estados e municípios das decisões relacionadas às essas políticas. A questão social era introduzida no regime autocrático como ação estratégica de manutenção da estabilidade política e social no país. Além disso, neste período inexisteriam discussões acerca de avaliação e monitoramento das políticas sociais e os mecanismos de controle público foram suprimidos. (SILVA, YASZBEK e GIOVANNI, 2008).

Na década de 1970, o modelo de desenvolvimento estabelecido pelo regime apresentou os primeiros indícios de declínio. A partir do modelo de gestão empreendido pelo governo autoritário, ressurgiram diante do novo cenário econômico percebido no final da década de 1970, – fim do “milagre econômico brasileiro” – os movimentos sociais de reivindicação por justiça social, após décadas de desenvolvimento autoritário, excludente e concentrador (SILVA, 2001).

O agravamento das condições de vida da população e a consolidação da crise fiscal durante a década de 1980 tornavam ainda mais debilitada a manutenção das políticas sociais conduzidas pelo Estado, fazendo com que este recuasse em sua política de investimentos sociais e em infraestrutura, passando a adotar um programa de controle rígido do orçamento público. Desenvolveu-se então um caráter seletivo para as políticas sociais.

A emergência de novos e mais intensos movimentos na sociedade ampliou o debate em torno da transição para a democracia. Uma nova ordem democrática surgiria com a finalidade de atender às novas demandas sociais. Surge então um novo cenário que mostra um avanço nas possibilidades de mudanças sociais. As propostas dos movimentos sociais em relação às políticas públicas convergiam para superação do caráter seletivo dos serviços públicos destinados à população. As expressões de diversos grupos de interesse foram manifestadas e estes se mobilizavam com o propósito de construir uma "democracia para todos", na qual os direitos sociais exerceriam o papel fundamental no novo pacto do governo com a sociedade (SILVA, 2001).

Sobre os impulsos e recuos no plano das políticas sociais, pode-se caracterizar o período da Nova República como o momento no qual se colocaram definitivamente os desafios da universalização e descentralização dos serviços inerentes às políticas sociais brasileiras. O primeiro, voltado ao acesso a todos os indivíduos carentes de recursos assistenciais no campo dos programas beneficiadores, e o segundo, visando pulverizar de forma seletiva e positiva as ações governamentais vinculadas à proteção social (SILVA, 2001).

A diversidade de reivindicações apresentadas pelos vários movimentos sociais atuantes no país ofereceu uma importante extensão à gestão e participação política dos assuntos sociais. A Constituição de 1988 consolidou o processo de ampliação dos direitos sociais e surgiu como resultado de uma sucessão sistemática de mudanças relativas à redemocratização do país.

O conjunto das políticas sociais brasileiras de âmbito federal é consideravelmente abrangente, porém ainda com qualidades e características distintas e incompleto em vários aspectos. Nos últimos anos tem-se aprimorado em termos do seu propósito, do número de beneficiários e da variedade de benefícios, sob a influência das novas determinações constitucionais. Tentando resgatar parte da enorme dívida social brasileira, a Constituição Federal de 1988 ajudou a configurar novos princípios de justiça e solidariedade e colocou a ação social do Estado em novo patamar, ampliando as garantias sociais básicas e a proteção legal.

Houve então uma expansão da avaliação de políticas e programas sociais, aumentando as críticas ao padrão de políticas desenvolvidas no país no que se refere ao mau uso do dinheiro público e a falta de focalização dos programas em relação aos mais necessitados. Nesse âmbito, foi incluída na avaliação dessas políticas a exigência de uma maior racionalidade dos gastos públicos e dos rendimentos das aplicações de recursos. Segundo Silva (2001), a partir dessa perspectiva, foi desenvolvida a avaliação no sentido de verificar a utilização eficiente dos recursos e medir o grau de eficácia com que os objetivos dos programas estavam sendo atingidos.

Durante a década de 1990, o Brasil foi inserido no contexto da economia globalizada. O governo, por sua vez, foi submetido aos interesses globais e a lógica do mercado que emergia neste contexto, reduzindo sua atenção aos setores internos poucos competitivos. Justificando suas ações na ideologia da modernidade, o Estado reduziu ainda mais sua responsabilidade social. Considerando a conjuntura brasileira recente, verifica que durante a década de 1990 foi dada prioridade ao ajuste da estabilidade econômica em detrimento da agenda social do país. No entanto, em 1991 o debate acerca das questões sociais colocou em prática o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que antecedeu os programas de transferência de renda vigentes no país atualmente.

A prevalência da política social no Brasil a partir de 2001 voltou-se para a necessidade de reverter as prioridades, dando destaque ao problema da fome e da pobreza, no entanto, mantendo

uma política macroeconômica concentradora de renda. (SILVA, 2001) Portanto, o redimensionamento que vem se dando às políticas sociais a partir deste século XXI, amplia o debate e a atuação do governo, implantando programas em todo o território brasileiro.

Diante do grande número de responsabilidades assumidas pelo poder público para prover proteção para os cidadãos brasileiros, combater desigualdades sociais e gerar oportunidades mais equitativas de inserção para os diferentes grupos, pode-se acompanhar desde o início dos anos 1990 uma reorganização normativa e institucional das políticas sociais, com diversificação e relativa ampliação dos serviços públicos em diversas áreas.

A primeira discussão sobre a introdução de um programa de renda mínima no país foi iniciada na década de 1970. Neste contexto, discutiu-se que a estrutura da economia brasileira, não teria condições de suprir as necessidades de sobrevivência de todos, pois não havia uma relação satisfatória entre crescimento econômico e bem-estar social. Porém, essas discussões não despertaram maior interesse, por não ser um momento propício para o debate.

Foram apresentadas propostas de complementação de renda baseada num nível mínimo de renda. Estas propostas influenciaram a instituição de um Projeto de Lei apresentado no Congresso em 1991, que instituiu o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) que vinculado ao Movimento Ética na Política, colocou na agenda pública a temática da fome e da pobreza e articulou a educação com a transferência monetária. (SILVA, YASZBEK & GIOVANNI 2008).

A concretização do debate sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil se deu em 1995, com a implementação do Programa Bolsa-Escola em alguns municípios do país. A partir deste momento, diversos programas foram criados com o intuito de elevar o padrão de vida das famílias pobres ao nível de uma vida digna. A partir disso, as transferências de renda tornaram-se mecanismos eficazes na redução da pobreza e da desigualdade.

### **3. Os programas sociais e a geração de autonomia**

É possível estabelecer um conceito claro de políticas públicas a partir da compreensão de Teixeira (2002), que admite que estas constituem diretrizes da ação do Estado e são regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade. Estas políticas revelam, em seu processo de elaboração, implantação e verificação dos resultados, as práticas de poder político.

Os objetivos das políticas sociais estão direcionados a responder a demandas, principalmente das classes desfavorecidas, já que estas apresentam maior vulnerabilidade. Estas necessidades são interpretadas pelo Estado, porém recebem influência da sociedade civil por meio de pressão e mobilização social. Também tem por finalidade ampliar e tornar efetivos os direitos de cidadania e promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda.

Teixeira (2002) apresenta os tipos de políticas públicas utilizando alguns critérios, que são: a natureza e o grau de intervenção; a abrangência dos possíveis benefícios e os impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais. Sendo assim, quanto ao primeiro critério tem-se as políticas estruturais, que interfere nos aspectos vinculados à renda, emprego, propriedade, entre outros e as políticas conjunturais ou emergenciais, que visam amenizar um situação de risco social temporário ou imediato. Quanto ao grau de intervenção as políticas sociais podem ser universais, segmentais ou fragmentadas, atendendo a todos os cidadãos; a um segmento da população, caracterizado por um aspecto determinado (idade, condição física etc.) ou a grupos sociais pertencentes a cada segmento, respectivamente. Quanto aos efeitos causados, as políticas podem ser distributivas, redistributivas ou regulatórias.

A concepção das políticas sociais sofre mudanças de acordo com a orientação política expressa pelas formas de poder. Portanto é importante elucidar a direção a ser tomada, no sentido de orientar a análise das políticas públicas a uma linha definida do pensamento econômico. Isto porque as concepções da política social supõem sempre uma perspectiva teórico-metodológica, o que possui sempre relações com o panorama político e visões sociais de mundo.

De acordo com Silva, Yaszbeq e Giovanni (2008) os sistemas de proteção social são formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades empregam visando encarar a instabilidade dos acontecimentos de caráter biológico ou social que põe em risco uma fração ou a totalidade dos seus componentes.

No estudo das políticas sociais podem ser adotadas perspectivas teóricas diversas. Existem diferentes tratamentos no sentido de conceituar e evidenciar empiricamente as questões relacionadas às estas políticas. Porém não se faz necessário neste estudo apresentar as diferenças individuais de cada autor, sendo mais relevante tratar dos arranjos teóricos concorrentes e convergentes.

Coimbra (1989, p. 68) apresenta os modelos teóricos da literatura referente à política social, apontando diversas tipologias, onde “autores e obras se agrupam em termos das orientações normativas que compartilham”. A heterogeneidade dos grupos traz à tona contribuições para uma análise teórica bem estruturada, já que mostra as diversas facetas do pensamento voltado às políticas sociais.

Numa perspectiva mais recente, convencionou-se neste trabalho a apresentar apenas o embate entre o liberalismo e os teóricos do *welfare state*. De um lado tem-se o pensamento essencialmente individualista, que entende que a política social tem um papel apenas residual no ajuste das desigualdades e de outro, a ideia coletivista que, de acordo com Coimbra (1989), está engajada na ampliação e universalização dos instrumentos de política social.

Para Behring e Boschetti (2006), o predomínio do liberalismo até a terceira década do século XX marcou o pensamento econômico e sustentou a economia com os princípios individualistas pregados pelos seus principais precursores, Adam Smith e David Ricardo, justificando a atuação individual dos agentes econômicos, como instrumento maximizador do bem-estar social. O Estado adquiria papel limitado na construção de uma sociedade equitativa, já que os indivíduos, seguindo seus próprios interesses, seriam capazes de regular as relações econômicas de maneira a otimizar os recursos econômicos e melhorar as condições sociais.

Iniciativas com reduzido poder de transformação foram expostas durante o período de apogeu das idéias liberais. Humanistas, democratas, reformadores e socialistas, alguns destes com o apoio dos trabalhadores, conseguiram incorporar aos princípios defendidos pelos liberais algumas demandas sociais, principalmente vinculadas à classe operária. No entanto, esta contribuição estabeleceu pequenas melhorias no âmbito social e profundas mudanças na perspectiva do Estado. Sendo assim, o ordenamento e a mobilização da classe trabalhadora causaram alterações na natureza estatal, fazendo com que este assumisse um caráter mais social, investindo então em políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2006).

O *Welfare State* contribuiu para uma relativa distribuição de renda e reconhecimento de uma série de direitos sociais, porém exerceu um rígido controle político da vida dos indivíduos, que eram considerados simplesmente como consumidores de bens públicos.

#### **4 . Reflexão sobre a emancipação humana e a abordagem das capacitações**

A essência humana é constituída por um conjunto de atributos que confere ao indivíduo a capacidade de autoentendimento e inserção no meio social. Estas capacidades estão fortemente vinculadas às potencialidades emancipatórias. Pode-se assinalar a consciência e a liberdade como principais constituintes da natureza íntima do homem e a construção desses atributos não é concebida de forma estanque, mas constitui um processo mutável e dinâmico e está vinculado ao percurso que leva à humanização do homem, sendo que este caminho não é finito. (BARROCO, 2008)

A política social, como estratégia de redução da exclusão social, causada pela pobreza e as privações inerentes a esta condição, deve conceder instrumentos que possibilitem a inserção do indivíduo na sociedade de maneira efetiva e permanente. Um dos principais desafios das políticas públicas é ter a capacidade de emancipar o indivíduo, conferindo-lhe autonomia para a vida em sociedade e dando-lhe oportunidades para uma inserção digna.

A análise da emancipação está presente nas contribuições do pensamento marxiano, sendo abordada numa dimensão política, no entanto contribuindo na fundamentação e expressão de práticas sociais e profissionais rumo à emancipação humana, foco deste estudo. Segundo Marx (1844), a emancipação política pressupõe uma equidade social, tendo o cidadão as mesmas condições que possui o Estado, ou seja, igualdade diante da lei, da religião, propriedade, ou outras que são estabelecidas através da mediação de condições concretas, assim como as que asseguram a cada indivíduo a plena satisfação das suas necessidades.

Marx sofreu a influência das ideias iluministas e dos movimentos revolucionários do século XIX, e a partir destas vivências passou a discorrer sobre o caráter contraditório da emancipação na sociedade burguesa (capitalista), compreendendo que a diferença entre as classes é uma barreira para a emancipação humana, a qual afirma ser mais importante do que a emancipação política.

A investigação se processa efetivamente na emancipação humana, que se distingue da emancipação política. A ênfase é dada a uma forma de autodeterminação que promove uma tendência para a vida em sociedade na qual os indivíduos sejam efetivamente livres.

O processo de liberdade, impulsionado pela emancipação contribui para uma positiva sucessão de mudanças capazes de aperfeiçoar a relações sociais e a humanidade de modo geral.

Esta visão excede a limitada análise do indivíduo na sociedade dirigida pelo capital e seus vínculos de poder, e transforma essas relações numa dimensão social. Essa liberdade, para Marx, é adquirida através do trabalho, realizado a partir de forças individuais que atuam comumente, de maneira tal que o indivíduo conquista o domínio consciente da totalidade do trabalho, o que o torna livre, e o faz desenvolver uma verdadeira comunidade humana, na qual todos poderão aplicar amplamente as suas potencialidades, criando um firme estado de solidariedade em detrimento da rivalidade e dos antagonismos.

De acordo com a postura marxiana, o valor é gerado com o trabalho e por conta disso os trabalhadores que são os responsáveis pela geração de riqueza. Esta constatação foi a base para a crítica do processo de produção capitalista. Aliado a este pensamento, Freire (2007, p.102) afirma que: “O operário precisa inventar, a partir do próprio trabalho, a sua cidadania que não se constrói apenas com sua eficácia técnica mas também com sua luta política em favor da recriação da sociedade injusta, a ceder lugar a outra menos injusta e mais humana”.

O trabalho permite o desenvolvimento de capacidades individuais que estabelece a diferenciação do ser social em face de outros seres da natureza. Essas capacidades são conquistadas a partir de um processo histórico de autoconstrução. Por implicar conhecimento da natureza e valoração dos aspectos necessários ao seu desenvolvimento, o trabalho influencia decisivamente na formação da consciência humana como capacidade de dar valor às coisas e agir de forma racional. Proveniente desta análise, o indivíduo que age racionalmente, pode conhecer a realidade, de modo a assimilar sua própria existência como resultado do que habitualmente pratica.

No entanto, Freire (2007) assume que a autonomia se constitui da experiência de incontáveis decisões, que vão sendo tomadas, sendo que nenhum indivíduo é inerentemente autônomo sem que passe por um processo de decisão. Ainda para este autor “a autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser” (FREIRE, 2007, p.107).

Partindo para a análise da educação como forma de intervenção na sociedade, pode-se defini-la como meio de conquista da autonomia, já que possibilita a ampliação do conhecimento que favorece a projeção da consciência. A autonomia pode ser entendida como a capacidade de autodeterminação do indivíduo para tomar decisões que influenciam sua vida e as relações com outras pessoas. Sendo assim, num sentido mais amplo, entende-se por educação, o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do indivíduo, visando à sua melhor integração individual e social e este processo deve ser favorecido por meio de oportunidades que possibilitem o acesso à uma teia de inserção educacional.

Freire (2007) admite que a educação é dialética e contraditória, apesar de considerá-la como uma forma de intervenção no mundo, implicando esforços de reprodução da ideologia dominante e ao mesmo tempo o a contestação de seu intento. Com isso, o autor assume que a educação não possui caráter de neutralidade. Os indivíduos não são seres determinados de forma simples, muito menos isentos de aspectos de cunho hereditário, cultural, social e histórico, que influi o modo de agir e pensar a própria individualidade e as diversas relações com a sociedade.

Associado a abordagem supracitada, Gadotti (1990) afirma que a formação do indivíduo se dá por meio da ampliação da consciência coletiva, que é efetuada concretamente no processo de trabalho que cria o próprio homem. As suas condições reais de vida na sociedade e suas múltiplas determinações devem ser consideradas.

A consciência adquirida por meio do processo educacional faz o homem agir por meio de especulações que tem em vista o conhecimento da finalidade, vista de modo abstrato, pela consideração dos seres, quanto ao fim a que se destinam. Com isso ele transforma suas necessidades e formas de satisfação em novos questionamentos, tornando-se sujeito construtor de si mesmo, ou seja, o indivíduo torna-se autoconsciente, o que lhe confere o poder da autodeterminação, sendo capaz de evidenciar sua vontade racional libertadora de sua autonomia (BARROCO, 2008).

Contudo, é possível estabelecer um elo entre os aspectos promotores da liberdade, associando a estes, a acepção semântica da palavra autonomia, que pode ser entendida pela ótica proposta como a autodeterminação do ator social proveniente dos seus atributos essenciais capazes de auxiliá-lo nas escolhas e decisões que alteram a sua vida e suas relações sociais.

Nesta perspectiva Amartya Sen traz apresenta a abordagem das capacitações, diretamente relacionada à emancipação do indivíduo, e isso é possível conferindo-se autonomia a este ator social, que necessita de oportunidades para desenvolver suas capacidades. Num sentido mais amplo, emancipar significa libertar e pode ser entendido como dar liberdade para que seja criada uma situação em que o indivíduo possa se estabelecer na sociedade de forma participativa e utilizando de maneira efetiva as suas capacidades.

De acordo com a abordagem das capacitações, a liberdade pode ser considerada o determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social, pois favorece uma avaliação singular de sucesso e fracasso que é definida pela própria pessoa.

A pobreza e a desigualdade são entendidas como privações de capacidades e não simplesmente como baixa renda. É vista por um prisma multidimensional que engloba diversos aspectos extra-monetários e associam fenômenos demográficos, médicos, educacionais e sociais. Nesta visão, o enfoque se faz presente na qualidade de vida e não na renda e na riqueza, o que provoca um afastamento das tradicionais análises econômicas que objetivam o enfrentamento da pobreza.

Por entender que cada indivíduo tem seu caráter distinto, Sen (2000) considera que a redução da desigualdade não se dá por meio de oportunidades, mas sim abrindo espaço para as capacitações, pois garantir oportunidades iguais sem levar em conta a heterogeneidade dos agentes e seu conjunto de capacitações individuais não contribuirá para uma sociedade igualitária e menos excludente, tampouco reduzirá o nível de pobreza.

Considerando que a autonomia é um fundamento da dignidade humana, e tendo em vista a situação da sociedade brasileira, na qual os indivíduos são quase que inteiramente determinados socialmente e vivem num contexto não favorável à escolhas, os serviços sociais, especialmente os representados por programas de cunho assistencialista estão focados numa análise materialista e procuram atenuar as situações de desprovidimentos de recursos essenciais para suprir as necessidades básicas em detrimento do auxílio à capacidade emancipadora que pode ser oferecida por meio de objetivos que favoreçam a obtenção gradativa e contínua do bem-estar individual e social.

Assumindo um elo entre o trabalho, gerador de renda, e a educação, como estímulo à consciência individual, constrói-se parâmetros de qualificação para os programas sociais em análise: o trabalho, a renda e a educação. Haja vista que estes aspectos contribuem efetivamente para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, que pode ser visualizada por meio de indicadores quantitativos e, por conseguinte, a possível ampliação das capacidades emancipadoras destes atores sociais.

## **5. Avaliação dos programas sociais**

Por se tratar de uma análise dos objetivos dos programas sociais mais abrangentes em execução no Brasil, faz-se necessário que se utilize um aporte relacionado à avaliação de políticas públicas no sentido de direcionar a linha de investigação.

Tendo em vista que a avaliação de políticas e programas sociais é caracterizada pelo esforço do governo em promover um desempenho satisfatório destas, a partir do fornecimento de dados que viabilize a análise dos seus resultados e impactos, esta constitui um instrumento fundamental para a tomada de decisões do ente público. Pelo fato de produzirem efeitos tangíveis e capazes de serem mensurados, os programas sociais alteram as condições de vida da população e produzem alterações no seu comportamento e opinião. A avaliação também compreende um possível instrumento que pode ser utilizado pela sociedade para o fortalecimento da pressão social sobre o Estado, no sentido de reivindicar os direitos sociais, já que as informações referentes à avaliação podem ser publicadas (SILVA, 2001)

O foco das avaliações de programas sociais tem sido verificar os seus impactos e o cumprimento dos seus objetivos, tendo como critérios a eficiência, eficácia, efetividade e sustentabilidade, esta última correspondendo à capacidade do programa, depois de implementado, prosseguir funcionando ao longo do tempo, gerando benefícios à população. Entende-se por eficiência a relação entre os custos e os resultados do programa, ou seja, como o programa foi executado de acordo com esta relação. Para Sandroni (2004, p.198), “no conceito de eficiência, não se examina se aquilo que foi produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou o resultado do trabalho eficiente está adequado à finalidade proposta”. Este conceito se refere à forma como uma tarefa foi feita. A eficácia é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados na população beneficiária, num determinado período de tempo. Significa se foi feito o que necessitava ser realizado a fim de alcançar determinado objetivo. Efetividade é a relação entre os resultados e os objetivos. Pode ser entendida como a medida de impacto do programa.

De acordo com Cano (2006), o objetivo mais simples de uma avaliação de programas sociais é verificar se a interferência governamental surte os efeitos esperados por quem planejou. De maneira simples, pode-se obter uma resposta dicotômica: sim ou não. Para que isto ocorra, basta que se conheçam os efeitos desejados.



Constata-se que existe uma maior preocupação com a avaliação dos efeitos quantitativos, mostrados via indicadores socio-econômicos, ou vinculados aos aspectos monetários das famílias beneficiadas. Para se obter uma análise qualitativa dos programas sociais, faz-se necessário a utilização destes indicadores como ferramentas de mensuração de impactos e exame dos seus efeitos. No entanto deve-se valer também de uma abordagem diferenciada, com a finalidade de inserir na investigação uma concepção mais subjetiva, onde são abordados e desenvolvidos aspectos que demonstrem a possibilidade de participação ativa dos agentes beneficiários de programas sociais no cenário social, concedendo-lhes autonomia para uma inclusão definitiva.

Os parâmetros considerados nesta pesquisa como promotores da autonomia constituem os elementos chave a definição do caráter compensatório ou emancipatório dos programas sociais. Estas variáveis estão relacionadas entre si e se complementam no sentido de indicar o potencial que estes programas possuem de contribuir para uma melhor qualidade de vida dos indivíduos.

A educação contribui para a ampliação no nível intelectual e favorece a projeção da consciência. Contudo, deve ser oferecidas oportunidades de acesso e ensino de qualidade, além de condições materiais de permanência no ambiente educacional.

A renda possui papel fundamental para a redução das privações por propiciar recursos essenciais ao suprimento das necessidades humanas. No entanto a transferência monetária, por meio de programas sociais, não contribui adequadamente para a ampliação das capacidades dos indivíduos. Para que haja uma verdadeira melhora nas condições e na qualidade de vida, é necessário que sejam dadas oportunidades de trabalho, que possibilita a geração de renda e se traduz num incentivo à autodeterminação dos indivíduos.

O quadro 1 apresenta o principal objetivo de cada programa e os parâmetros utilizados para a definição do caráter emancipatório ou compensatório de cada um deles.

Quadro 1 – Síntese dos objetivos dos programas e parâmetros de definição

PROGRAMA	PRINCIPAL OBJETIVO	PARÂMETROS
PROUNI	Conceder bolsas de estudos em instituições privadas de educação superior a estudantes de baixa renda	Educação, trabalho e renda
BPC	Transferir renda, através do pagamento de um salário mínimo a idosos e deficientes incapacitados para o trabalho.	Trabalho e renda
PBF	Transferir renda, impondo condicionalidades relacionadas à Educação, Saúde e Assistência Social, visando a redução da pobreza.	Educação, trabalho e renda

Fonte: Dados da pesquisa

## 5.1 - Programa Universidade para Todos – PROUNI

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado pela Lei nº 11.096/2005. Seu objetivo é conceder bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior (MEC, 2010).

Como uma política de ação afirmativa, este programa é direcionado aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, na condição de bolsista integral, estudantes portadores de necessidades especiais e professores da rede pública de ensino que se candidate a cursos de licenciatura destinada ao magistério e à educação básica e pedagogia, independente da renda.

Por meio de renúncia fiscal, este programa apresenta-se como um meio de preencher vagas ociosas no ensino privado sem ampliar diretamente o volume dos gastos federais. As instituições educacionais participantes ficam isentas de uma série de impostos e incentivos fiscais.

Este programa busca promover a inclusão socioeducativa destes indivíduos caracterizados pela sua situação socioeconômica, étnica e cultural. O benefício é concedido às pessoas que possuem renda *per capita* familiar máxima de três salários mínimos e os beneficiários são selecionados pelas notas obtidas no ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio, o que configura uma forma de inclusão relacionada ao mérito dos estudantes com os melhores desempenhos. Nesta

lógica, o PROUNI visa garantir o acesso destes indivíduos no ensino superior, contribuindo para a inclusão social.

As condições financeiras dos aspirantes às vagas oferecidas pelo PROUNI são determinantes para a conquista do acesso. Esta exigência vinculada à renda sugere uma política de compensação, já que o indivíduo que possui restrições financeiras não é capaz de garantir o seu acesso à educação superior, devido à atenção ao suprimento das suas necessidades essenciais. Aliada a esta visão pecuniária, este programa exerce seus objetivos por meio da meritocracia, que garante o benefício ao estudante que apresenta maior competência.

Desde a sua implantação, em 2005, o programa já ofertou milhares de bolsas e possui um crescimento considerável de estudantes bolsistas, principalmente aqueles que possuem o benefício integral. Em 2005 foram ofertadas um total de 112.275 bolsas. Após cinco anos de execução o número de bolsas foi ampliado para mais de 210 mil (MEC, 2010). Isto demonstra a ampliação do acesso ao nível superior de ensino aos indivíduos cuja situação socioeconômica é desfavorecida e ao mesmo tempo sugere uma reflexão no sentido de avaliar se estes aspectos quantitativos contribuem de fato para a melhoria da qualidade do ensino e para a ampliação das capacidades dos beneficiários, tendo em vista que o acesso não garante necessariamente que estes indivíduos permaneçam no ambiente acadêmico.

Os elevados níveis de pobreza e miséria que atingem a população brasileira expressam-se das mais diversas formas e o processo educacional não está alheio a esses fatores, pois também se constrói em espaço de concretização dos problemas sociais. As políticas públicas de inserção educacional devem estar direcionadas à ampliação quantitativa da oferta dos serviços e também à qualidade do ensino que está sendo oferecido. Sendo assim, os programas de inclusão devem garantir, além do atendimento das necessidades básicas, ações integradas que visem o exercício da autonomia dos beneficiários do programa, visando uma redução efetiva do grau de vulnerabilidade dos indivíduos.

A lei que legitima o programa Universidade para Todos garante a manutenção da bolsa pelo beneficiário, observado o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou seqüencial de formação específica, caso este cumpra os requisitos de desempenho acadêmico. Esta exigência contribui negativamente para a manutenção, já que o estudante egresso do ensino público possui grandes fragilidades inerentes ao processo de aprendizagem devido à má qualidade do ensino oferecido pela esfera governamental.

Portanto, a oferta de bolsas pelo PROUNI não garante *a priori* a permanência do beneficiário no ensino superior. Por se tratar de um benefício concedido à população de baixa renda, a insegurança e a incerteza geradas pelas privações provenientes da situação de pobreza dificultam a projeção de horizontes e prejudica a criação de alternativas de mudanças.

Podem ser pontuadas algumas dificuldades enfrentadas pelos alunos bolsistas do PROUNI no que concerne à sua permanência no espaço acadêmico e estas estão basicamente relacionadas a questões de ordem econômica, ou seja, a ausência de recursos financeiros para alimentação, transporte e material de apoio ao estudo. Além disso existem as dificuldades pedagógicas e de aprendizagem, o que pode ser reflexo dos problemas da educação básica ofertada pelo setor público.

O PROUNI pode ser entendido como uma política pública que garante o acesso da população, historicamente excluída do ensino superior, porém é caracterizada por um viés imediatista e assistencialista, que não efetiva a democratização à educação. O saber gerado pelas vivências acadêmicas é testado diariamente pelas próprias condições de vida dos beneficiários, que se educa ao assumir a consciência das suas condições.

Em suma, a tentativa de ampliação do acesso à educação superior proposta pelo PROUNI não efetiva ações de longo prazo e não favorece potencialmente a permanência dos estudantes, já que a escassez de recursos torna-se o principal encalço para o seu desenvolvimento. Este programa, apesar de promover a inserção educacional, não contribui para um processo efetivamente inclusivo, podendo ser considerado um programa meramente compensatório. No entanto, considerando que o acesso à educação superior permite aos beneficiários o aperfeiçoamento de técnicas e saberes acadêmicos, o PROUNI pode ser uma ponte para a execução de atividades laborais vinculadas aos conteúdos fixados na universidade e por isso, pode garantir uma ampliação da renda por meio do trabalho.

## 5.2 - Benefício de Prestação Continuada – BPC

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou

mais. Contempla também pessoas com deficiência que provoca incapacidade para a vida independente e para o trabalho. Além disso, existe outra condição necessária para o indivíduo se tornar apto a receber o benefício é que a renda *per capita* familiar seja inferior a 25% do salário mínimo.

O benefício de prestação continuada, como sugere a sua denominação, possui caráter sucessivo e é concedido mensalmente aos beneficiários, que devem provar, por meio de perícia médica, no caso de deficiência, não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. A contribuição prévia para a Seguridade Social não é considerada, desde que não tenha outra fonte de renda. Entretanto, o benefício não é perene. Ele pode ser suspenso caso haja a comprovação de que as condições que lhe deram origem não existem mais. Assim, por exemplo, se a família melhorou sua renda e já pode prover o sustento do beneficiário, ou se ele mesmo já pode trabalhar normalmente, então o benefício pode ser interrompido.

O beneficiário não pode exercer atividade remunerada, nem auferir qualquer rendimento superior ao valor de sua renda mensal, nem ser mantido por pessoa de quem dependa obrigatoriamente, não tendo outro meio de manter o sustento próprio. Ou seja, o benefício é direcionado apenas às pessoas que não possuem condições de exercer a prática do trabalho, seja por invalidez permanente ou temporária.

É considerada pessoa portadora de deficiência a incapacitada para a vida independente e para o trabalho, em razão das anomalias ou lesões irreversíveis de natureza hereditária, congênita ou adquirida que impeçam o desenvolvimento das atividades da vida diária e do trabalho (MARTINS, 2001). Quando o indivíduo com deficiência tiver possibilidade de reabilitação, o benefício será concedido durante o processo de reabilitação, ou habilitação, de caráter obrigatório, sendo que sua interrupção ocasionará o cancelamento do benefício.

O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação. Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), compete a sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social.

O perfil dos beneficiários do BPC é representado por indivíduos que não participam ativamente das relações econômicas e não contribuem produtivamente para a sociedade. Por conseguinte, vale ressaltar que este programa possui caráter assistencialista e visa compensar a situação de incapacidade dos indivíduos para o trabalho associada a situação de pobreza.

Mesmo quando incapacitados para o trabalho, os indivíduos podem ter uma vida normal em muitos outros aspectos e decidir, por si mesmos, o que é melhor para a sua vida. O que vai definir a capacidade de viver em sociedade, exercendo atos civis é o discernimento que o indivíduo apresenta para desempenhar o seu papel de cidadão.

Vale apresentar outro aspecto da deficiência, que não se dá apenas por um olhar exclusivamente médico, mas que expõe aspectos sociais que devem ser considerados na formulação deste complexo conceito que passa pela interação entre fatores relacionados às habilidades, às funcionalidades e ao contexto social. A deficiência deixa de ser um problema meramente individual, e apresenta a sociedade como incapaz de ajustar-se à diversidade, já que o portador de deficiência, muitas vezes tem condições de executar determinadas atividades.

Considerando-se o direito ao benefício da assistência social como um direito fundamental, uma vez que deve promover a participação dos agentes vulneráveis no processo político e social, que é característica relevante de um regime democrático, deve-lhe ser atribuída a capacidade de inclusão deste indivíduo num ambiente de igualdade, em que sejam criadas maneiras de adaptação e oferecidas oportunidades para a conquista efetiva de seus direitos.

Retomando os objetivos do BPC que estão vinculados à transferência de renda, pode-se inferir que este programa não contribui para a emancipação de seus beneficiários, pois não-lhe permite a sua inclusão no meio social e não cria oportunidades para a sua capacitação. Mesmo com as suas limitações, os indivíduos que recebem o benefício podem apresentar habilidades que lhes possibilitem uma maior participação no meio social. No entanto o recebimento dos valores monetários não auxilia efetivamente para a sua autodeterminação.

### **5.3 - Programa Bolsa Família – PBF**

O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior programa de proteção social do Brasil e o maior programa de transferência de renda do mundo, atendendo mais de 12 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros. Constitui numa transferência direta de renda com condicionalidades, que

beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. (MDS, 2009)

O PBF é resultado da unificação de benefícios menos abrangentes oferecidos pelo governo federal e tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome e escassez de renda.

De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 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, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2009).

Sendo assim, O PBF possui cinco objetivos básicos em relação aos seus beneficiários, que compreendem a promoção do acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social, o combate a fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional, o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, o combate a pobreza e a promoção da intersetorialidade, da complementaridade e da sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004).

Há três possíveis benefícios pagos pelo Bolsa Família: o benefício de renda básica, pago às famílias consideradas em situação de extrema pobreza. O benefício é pago independentemente da presença de crianças ou adolescentes na família; o benefício variável, destinado às famílias consideradas pobres, que têm crianças e adolescentes de até 15 anos de idade. Cada família pode receber até três benefícios variáveis; e o benefício variável do adolescente, pago a todas as famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos de idade que frequentam a escola, sendo que cada família pode receber até dois benefícios variáveis deste tipo.

Como um programa de transferência condicionada de renda, o PBF responsabiliza de forma conjunta os beneficiários e o governo a identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias. A aplicação das condicionalidades pode ser entendida como uma forma de avaliar o nível de vulnerabilidade e as respostas comportamentais dos pobres à sua própria situação.

As condicionalidades são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício. Na área da educação é preciso que crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos tenham frequência escolar mínima de 85% e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. Na área da saúde existe um acompanhamento do calendário de vacina e do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, além do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. No campo da assistência social exige-se frequência mínima de 85% da carga horária relativa a serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil.

A segmentação é uma das principais características do PBF, além das condicionalidades e as transferências pagas diretamente aos beneficiários através de cartões magnéticos, o que reduz os custos de transação e evita a maior corrupção e manipulação.

A família é considerada como unidade básica e tem autonomia para usar o dinheiro sem a intervenção do governo. Os valores recebidos contribuem para o complemento ou totalidade do consumo e são direcionados livremente, de acordo com o interesse familiar.

O Programa Bolsa Família surgiu da necessidade de amenizar uma situação de desigualdade gerada por um processo de construção do país em meio a um alto grau de concentração de riqueza, o que causa uma grande exclusão social. Trata-se de um programa significativo por seu impacto e

alcance social, atendendo mais de 12 milhões de famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

O Programa possui três eixos principais: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

Atualmente verifica-se um esforço por parte do governo em realizar uma política social direcionada principalmente à distribuição de renda por meio dos programas de transferência de renda. Esta ênfase está pautada na necessidade de reduzir o alto nível de pobreza que assola grande parte da população e impede os indivíduos desta classe subalterna a terem acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.

O programa se propõe a transferir diretamente renda às famílias, atribuindo a estas condicionalidades necessárias à manutenção do auxílio, o que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda per capita de R\$60,01 a R\$120,00) e extrema pobreza (com renda per capita de até 60,00), as quais podem receber um valor variável que varia entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00. A definição deste valor está vinculada ao nível da renda, ao número de filhos e à idade das crianças e adolescentes da família. SILVA, YASZBEK e GIOVANNI (2008) afirmam que o PBF é considerado uma inovação no âmbito dos programas de transferência de renda, pois propõe a proteção do grupo familiar como um todo, através da elevação da renda proveniente do benefício e pela simplificação que representa.

Desde sua implementação, em 2004, quando atendia a pouco mais de seis milhões de famílias, o PBF tem ampliado a sua abrangência, sendo executado em quase toda a totalidade dos municípios brasileiros. Atualmente a quantidade de famílias beneficiadas corresponde ao dobro deste valor, o que sugere uma maior redução do nível de pobreza desta parcela da população devido a elevação do seu nível de renda.

O cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa pelas famílias justifica a necessidade deste promover o rompimento do viés assistencialista, que tem sido característica marcante das políticas sociais no Brasil. No entanto, os beneficiários possuem total autonomia na utilização dos valores monetários recebidos. Por um lado estas obrigações configuram uma possibilidade de atrelamento da rede de proteção, através de elos entre os diversos serviços sociais vinculados ao programa, por outro, estas condicionalidades podem excluir os beneficiários que não tem condições de cumprí-las. O diálogo entre os diversos entes responsáveis pela execução e monitoramento do programa ainda acontece de forma muito lenta, dificultando a intersetorialidade, que se mostra ainda muito tímida diante de suas finalidades.

De acordo com os critérios estabelecidos para esta análise discorre-se que na área da educação, o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família aponta que estes indivíduos apresentam limites relevantes para a sua trajetória profissional, pois o fato de não receberem instrução educacional adequada pode determinar menores oportunidades no mercado de trabalho formal e menores rendimentos em trabalhos informais. A escolarização é, portanto, um requisito fundamental para inclusão no âmbito do trabalho, o qual requer sujeitos com conhecimento e especialização. Por conseguinte, observa-se ainda que o baixo nível de escolarização é um aspecto que dificulta os indivíduos a exercerem sua autonomia e buscarem seus direitos na esfera pública.

Analisando o espectro trabalhista, conclui-se que o PBF, apesar de possuir ações integradas e complementares que auxiliam a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, não contribui efetivamente para o desenvolvimento profissional devido a fatores ligados à formação educacional e às oportunidades que, muitas vezes são escassas. A maioria dos beneficiários do PBF está inserida numa situação de desemprego ou exerce alguma atividade informal, recebendo doações e benefícios públicos. A outra parcela diminuta destes beneficiários apresenta carteira assinada. Associa-se esse dado à escolaridade, que é bem abaixo da média de toda população, onde se atribui a assertiva de que quanto menor a renda, menor a escolarização.

A renda constitui-se uma variável que está intimamente relacionada ao trabalho. As famílias que recebem o benefício pecuniário do PBF dispõem, na maioria dos casos, principalmente desta renda para se auto-sustentar. Por se tratar de valores irrisórios, que garantem apenas a obtenção de produtos para o suprimento das suas necessidades mais básicas, o dinheiro recebido por estas famílias não pode ser considerado com propulsor de melhorias consistentes na qualidade de vida destes indivíduos.

Apresentando baixos níveis de escolaridade, pouco acesso ao mercado formal de trabalho e renda incapaz de suprir necessidades que extrapolam à manutenção da sobrevivência, o PBF pode

ser considerado um programa que compensa a situação de escassez de recursos, aferindo renda aos seus atendidos.

Pode-se sugerir, diante da consciência familiar, que é influenciada pela falta de acesso aos serviços e atribuições básicas da sociedade, que a compreensão das famílias sobre o programa é basicamente voltada para o recebimento mensal de dinheiro, em geral demonstrando falta de conhecimento sobre as diversas atividades que envolvem o programa. Os objetivos, os critérios e as demais condicionalidades e perspectivas, muitas vezes, não são percebidas por estes atores e a questão do direito é para elas algo muito vago, pois identificam o programa como uma mera ajuda governamental.

A falta de informação sobre o programa possibilita o estabelecimento de uma relação de favores, pois não há reflexão sobre a elegibilidade do programa e da sua condição de pobreza e ou de extrema pobreza, fatores que dificultam a garantia de direitos na esfera pública.

Apesar de prevê em um dos seus objetivos “o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, este programa não contribui para o processo de auto-determinação do indivíduo, o que não lhe garante autonomia para participar efetivamente da sociedade.

No quadro 2 é apresentado um resumo dos aspectos que atribuem aos programas o caráter emancipatório ou compensatório por meio dos parâmetros que direcionam esta determinação.

Quadro 2 – Síntese dos resultados das características dos programas

PROGRAMA	PARÂMETROS	RESULTADO
PROUNI	Educação, trabalho e renda	Política de compensação. Cria possibilidades de trabalho qualificado e renda correspondente.
BPC	Trabalho e renda	Transferência de renda que não garante a inclusão. Compensa a situação de limitação de renda e de capacidades.
PBF	Educação, trabalho e renda	Transferência condicionada de renda que repara os danos materiais causados pela pobreza, mas não contribui para o processo de autodeterminação do indivíduo e não lhe garante autonomia para participar efetivamente da sociedade.

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que os programas analisados, mesmo apresentando aspectos quantitativos favoráveis, não apresentam consistentemente características emancipatórias, o que não contribui efetivamente para a autonomia dos seus beneficiários.

## 6. Considerações finais

Esta pesquisa tentou situar o indivíduo beneficiário dos programas sociais mais abrangentes em execução no Brasil no contexto histórico da sociedade capitalista, apresentando aspectos relevantes da trajetória histórica destes programas e a inserção destes agentes no sistema de proteção social, que se evidenciou com ações mais incisivas a partir da década de 1930 e com a Constituição Federal de 1988 foram fortalecidas com ações de combate à pobreza, por meio de uma nova atuação no Estado na garantia dos direitos sociais dos cidadãos.

A falta de oportunidade, a escassez de recursos financeiros e a falta de acesso à educação gera uma situação de descontrole para o indivíduo pobre no sentido destas situações passarem a reger suas vidas e impedir o exercício da liberdade de escolha e a projeção de alternativas de longo prazo, pois estão num cenário em que somente é possível suprir suas necessidades imediatas de subsistência.

Observou-se que os objetivos dos programas sociais analisados têm se limitado ao atendimento de suas necessidades essenciais, produzindo algumas mudanças no que diz respeito às suas relações sociais e auto-estima, o que não é desprezível, mas ainda é pouco para produzir impactos mais significativos na vida das famílias, das crianças e adolescentes; no sistema educacional, e na geração de trabalho e renda.

A participação individual em cenários que abrange as relações sociais necessita ser estimulada para muito além do cumprimento das condicionalidades, rompendo com a falta de participação política e privilegiando relações horizontais nas quais se estabeleçam parcerias e se

assumam juntos compromissos e responsabilidades compartilhadas. Assim, acredita-se na construção da autonomia e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades que propiciem o desenvolvimento humano, superando a pobreza e conquistando a ampliação da consciência cidadã.

Ressalta-se ainda que a emancipação humana é uma possibilidade real e não um desejo utópico, sendo suas bases encontradas nas ações concretas do próprio sujeito social. A execução dos programas sociais analisados neste estudo tem apresentado aspectos positivos, no entanto ainda insuficientes devido ao alto nível de pobreza e pelo a ampla definição deste termo exprime, mas representa avanços significativos que são mostrados lentamente, pois toda transformação envolve uma sucessão de ações integradas. Assim, a emancipação humana numa perspectiva mais ampla para grande parte da população ainda está sendo compassadamente concretizada.

## REFERÊNCIAS

- BARROCO, Maria Lucia Silva. Ética e serviço social: fundamentos ontológicos. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2008
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- BRASIL. Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (Bolsa Família). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 26.nov.2010.
- CANO, Ignácio. Introdução à avaliação de programas sociais. 3.ed. Rio de Janeiro FGV, 2006.
- CASTRO, Jorge Abraão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios. Brasília: IPEA, 2008.
- COIMBRA, Marcos Antônio. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; et. al. Política Social e Combate à Pobreza. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989. p. 65-104.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- GADOTTI, Moacir. Concepção dialética da educação: um estudo introdutório. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MARX, Karl. A questão judaica. Disponível em <[http://www.lusosofia.net/textos/marx\\_questao\\_judaica.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/marx_questao_judaica.pdf)> Acesso em 14.dez.2010
- MEC – Ministério da Educação e Cultura. Programa Universidade para Todos. Disponível em <<http://prouniportal.mec.gov.br>> Acesso em 20.mai.2010.
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. Brasília. 2009. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 26.nov.2010.
- SANDRONI, Paulo. Novíssimo dicionário de economia. 14. ed. São Paulo: Best Seller, 2004
- SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASZBEK, 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, Maria Ozanira da Silva e(org.); YASZBEK, Maria Carmelita (org.). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em 20.nov. 2010.