

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

BARTIRA KOCH MATTOS

UMA ABORDAGEM SENIANA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

**PORTO ALEGRE
2011**

BARTIRA KOCH MATTOS

UMA ABORDAGEM SENIANA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim

Porto Alegre
2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Mattos, Bartira Koch
M435a Uma abordagem seniana do Programa Bolsa Família / Bartira Koch Mattos
– Porto Alegre, 2011.
078 f. : il.

Orientador: Flávio Comim.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

1. Política social : Programa Bolsa Família. 2. Sen, Amartya Kumar. I. Comim, Flávio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.
CDU 336.57

BARTIRA KOCH MATTOS

UMA ABORDAGEM SENIANA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 28 de Novembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Orientador Flávio Vasconcellos Comim – UFRGS

Prof^a. Dra. Izete Pengo Bagolin – PUCRS

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira – UFRGS

Prof. Dr. Sabino da Silva Porto Júnior – UFRGS

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha mãe por acreditar na minha capacidade, por me ajudar nos momentos em que mais preciso e por sempre me amparar com um sorriso contagiante no rosto. Agradeço ao meu pai, meu primeiro professor de Economia, e ao meu querido irmão, motivo de meu maior orgulho. Minha gratidão também à minha avó Helena que, mesmo distante, sempre torceu por mim.

Ofereço um agradecimento especial à minha avó Judith por seu carinho, acolhimento e dedicação num momento em que tanto precisei.

Agradeço ao professor Flávio Comim por ter aceitado ser meu orientador, compartilhando comigo, dessa forma, seu vasto conhecimento nas áreas de desenvolvimento econômico e abordagem das capacitações. Obrigada pela atenção dispensada, pelas instruções e pela confiança. Foi uma experiência maravilhosa trabalhar ao lado de um profissional que tanto admiro. Sou igualmente grata ao Estado brasileiro por ter financiado meus estudos no mestrado através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus amigos, que sempre me estenderam a mão.

RESUMO

Nas últimas três décadas, a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza foi reduzida substancialmente no Brasil. Parte desta redução ocorreu em função de programas de transferência de renda do país, como o Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004 e que beneficia, atualmente, mais de 12 milhões de famílias pobres e extremamente pobres. O objetivo desta dissertação é discutir o desenho e os impactos deste programa a partir de uma análise baseada na abordagem das capacitações. Para isto são apresentados os conceitos fundamentais referentes à abordagem das capacitações e ao pensamento de Amartya Sen, bem como as principais características do Bolsa Família, seus antecedentes e os impactos provocados nas áreas da educação, saúde, alimentação, trabalho, empoderamento das mulheres e pobreza. Estes impactos e o desenho do PBF são analisados a partir do instrumental obtido através do estudo da abordagem das capacitações. Ademais, são apresentadas algumas propostas ao Bolsa Família visando a atuação deste programa sobre as múltiplas dimensões responsáveis pelo fenômeno da pobreza.

Palavras-chave: Amartya Sen, abordagem das capacitações, Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

In the last three decades, the proportion of people below the poverty line was reduced substantially in Brazil. Part of this reduction was due to income transfer programs in the country, as the Bolsa Família Program (PBF), established in 2004 and currently aiding more than 12 million poor and extremely poor families. The purpose of this paper is to discuss the design and the impacts of this program from an analysis based on the capabilities approach. Therefore, it's bring forward the fundamental concepts concerning the capabilities approach and the Amartya Sen's work as well as the main characteristics of the Bolsa Família, its antecedents and impacts caused in education, health, food, work, empowerment of women and poverty. These impacts and the design of PBF are examined from the instrumental obtained through the capabilities approach. Futhermore, some proposals are introduce in order to Bolsa Familia Program operate on the multiple dimensions that cause poverty.

Key Words: Amartya Sen, capability approach, Bolsa Família Program.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 -	Coefficientes de concentração e peso na renda total de cada fonte	59
Tabela 1 -	Coefficientes de concentração e peso na renda total de cada fonte	55
Tabela 2 -	Coefficientes de concentração e pesos de diversos agregados de renda	55
Tabela 3 -	Decomposição da variação do coeficiente de Gini entre 2004 e 2006	56
Tabela 4 -	Decomposição da queda no coeficiente de Gini	56
Tabela 5 -	Impactos do Bolsa Família sobre a pobreza	57
Tabela 6 -	Número de benefícios do Bolsa Família em dezembro	60
Tabela 7 -	Desigualdade - coeficiente de Gini	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM -	Amazonas
BA -	Bahia
BPC -	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico -	Cadastro Único para Programas Sociais
CEF -	Caixa Econômica Federal
DDD -	Deep Democratic Decentralization
DF -	Distrito Federal
EBIA -	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
ES -	Espírito Santo
GO -	Goiás
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH -	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD -	Índice de Gestão Descentralizada
INEP -	Instituto Nacional e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MA -	Maranhão
MEC -	Ministério da Educação
MDS -	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MG -	Minas Gerais
MS -	Mato Grosso do Sul
MTE -	Ministério do Trabalho e Emprego
PA -	Pará
PB -	Paraíba
PBF -	Programa Bolsa Família
PE -	Pernambuco
PETI -	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB -	Produto Interno Bruto
PNB -	Produto Nacional Bruto
PNAD -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PR - Paraná
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
RO - Rondônia
SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SP - São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES	15
2.1 AMARTYA SEN	15
2.1.1 Capacitações e Funcionamentos	17
2.1.2 Liberdade e Desenvolvimento	21
2.2 MARTHA NUSSBAUM	24
2.3 A CAMPANHA BRASIL PONTO A PONTO E O RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2009/20010	28
2.4 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES APLICADA	30
2.4.1 O Acesso a Serviços Básicos e o Papel da Democracia	30
2.4.2 A Vulnerabilidade e a Abordagem das Capacitações	32
2.4.2 As Capacitações e o Fator Idade	33
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	35
3.1 ANTECEDENTES	35
3.2 O BOLSA FAMÍLIA	37
3.3 O BOLSA FAMÍLIA DENTRO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA	40
3.4 GESTÃO DO BOLSA FAMÍLIA	41
3.5 IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA	44
4 UMA ABORDAGEM SENIANA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	59
4.1 O BOLSA FAMÍLIA E A QUESTÃO DA RENDA	59
4.2 O BOLSA FAMÍLIA E A EDUCAÇÃO	63
4.3 O BOLSA FAMÍLIA E A SAÚDE	64
4.4 O BOLSA FAMÍLIA E O TRABALHO	65
4.5 O BOLSA FAMÍLIA E AS MULHERES	66
4.6 PROPOSTAS PARA O BOLSA FAMÍLIA	67

5 CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

De acordo com estudos realizados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nas últimas três décadas, a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza reduziu substancialmente no Brasil, entretanto, apesar desse resultado, o nível de pessoas pobres continua elevado. Parte da redução da pobreza, nesse período, deveu-se aos programas de transferência de renda do país, como o Programa Bolsa Família (PBF). O Bolsa Família foi criado no ano de 2004, alcança mais de 12 milhões de famílias e tem como principal objetivo combater a pobreza, a fome, e estimular os indivíduos nos campos da educação e da saúde. Os beneficiários do programa são pessoas das camadas pobre e extremamente pobre que, como contrapartida, devem assumir as condicionalidades estabelecidas pelo PBF.

A abordagem das capacitações, por sua vez, define pobreza como privação de capacitações, e não somente como falta de renda. Capacitações são liberdades para levar um modo ou outro de vida em função da realização de funcionamentos, ou seja, das diversas particularidades que um indivíduo pode considerar valiosas ter ou fazer.

Assim sendo, o presente trabalho, desenvolvido a partir de textos e pesquisas referentes à abordagem das capacitações e ao Bolsa Família, tem como objetivo principal discutir os impactos deste programa através dos conceitos mais importantes estabelecidos por Amartya Sen no âmbito das capacitações e funcionamentos. Os objetivos específicos dizem respeito a apresentar a abordagem das capacitações, dando enfoque ao posicionamento de Sen sobre a relação entre pobreza e privação de capacitações, apresentar o desenho do PBF, expor suas principais características e identificar seus impactos sobre as famílias beneficiadas.

Para atingir tais objetivos, o trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução.

O segundo capítulo apresenta os conceitos fundamentais da abordagem das capacitações. Para tanto, são apresentadas as ideias de seu principal teórico, Amartya Sen, juntamente com algumas questões levantadas por Martha Nussbaum. Os conceitos de capacitações, funcionamentos, liberdades e desenvolvimento são aqui definidos, bem como as capacitações centrais de Nussbaum. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2009/2010, do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é destacado por sofrer influência do pensamento seniano, percebendo o capital humano como central no combate à pobreza e no crescimento econômico. Por fim, três estudos sobre pobreza, que utilizaram a abordagem das capacitações como instrumento de análise, são apresentados. A finalidade é esclarecer a base da abordagem das capacitações para, adiante, usá-la como ferramenta na crítica sobre o Bolsa Família.

O terceiro capítulo descreve o desenho do PBF, seus antecedentes e seus impactos em relação às famílias beneficiadas e à pobreza no Brasil. São descritos os objetivos do programa, suas principais características, as condicionalidades assumidas pelos beneficiários e os papéis dos governos municipais, estaduais e Federal no que diz respeito à gestão. Por último, os impactos do Bolsa Família na educação, saúde, alimentação, trabalho, empoderamento das mulheres e pobreza, temas de diversos artigos e trabalhos, são organizados e compilados.

No quarto capítulo, o desenho do PBF, juntamente com seus impactos apresentados anteriormente, são analisados a partir da abordagem das capacitações. Tais questões são examinadas em função das capacitações e das diversas dimensões afetadas pela privação de realizar funcionamentos. Após esta discussão, são apresentadas algumas propostas de Souza (2011) para o aperfeiçoamento do Bolsa Família, no que diz respeito à promoção das capacitações básicas da população mais pobre.

O quinto e último capítulo consiste na conclusão do trabalho, em que estão destacados os aspectos mais relevantes do objeto desta dissertação.

2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Um indivíduo provido de renda pode não ter a liberdade para realizar aquilo que considera valoroso. Em relação ao desenvolvimento humano, a variável renda não pode ser considerada um fim em si mesma, mas um meio para se alcançar o que se deseja. Da mesma forma, um indivíduo que está bem em relação à métrica mental do prazer e da felicidade, pode estar substancialmente desprovido da oportunidade de estar adequadamente alimentado, vestido ou educado.

Este capítulo tem como objetivo apresentar a abordagem das capacitações, uma avaliação alternativa de bem-estar que utiliza como objetos-valor os funcionamentos e as capacitações. Os conceitos fundamentais de Amartya Sen, principal teórico da abordagem, são aqui pontificados. Subsequentemente, o texto trata de Martha Nussbaum, relevante teórica da perspectiva das capacitações que se contrapõe a Sen em relação à utilização de uma lista pré-estabelecida das capacitações essenciais para uma vida digna. Por último, são apresentados o Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009-2010, que utiliza como fundamento concepções de Sen, juntamente com três estudos nos quais a abordagem das capacitações é aplicada, procurando desta forma exemplificar a utilização da perspectiva das capacitações em análises socioeconômicas.

2.1. AMARTYA SEN

Qualquer teoria ética dos ordenamentos sociais que possa ser sustentada defende a igualdade entre os indivíduos em certo “espaço”, exigindo igual tratamento em algum aspecto significativo. Isso significa que cada uma dessas teorias reivindica a igualdade em termo de alguma variável, ou seja, o espaço usado é que difere de teoria para teoria. Em função dessa questão, Amartya Sen (1979) defende que a pergunta geralmente feita “por que a igualdade?” é imprópria. O que realmente caracteriza cada abordagem é a variação das respostas referentes à pergunta “igualdade de quê?”. Este é o verdadeiro questionamento que deve ser

levado em conta para compreender as diferenças entre as diversas abordagens éticas dos ordenamentos sociais.

Geralmente, a igualdade é avaliada identificando-se algum aspecto específico de um indivíduo (renda, riqueza, felicidade, liberdade, direitos, oportunidades) e comparando-o com o mesmo aspecto de outra pessoa. Dessa forma, o julgamento da desigualdade é dependente da escolha da variável em cujos termos são feitas as comparações. Ao mesmo tempo em que os “igualitaristas de renda” exigem rendas iguais, os “igualitaristas de bem-estar” trabalham com níveis iguais de bem-estar. Os utilitaristas clássicos, por sua vez, defendem pesos iguais para as utilidades de todos, e os libertários puros exigem igualdade em relação a uma série de direitos e liberdades.

Entretanto, a paridade em termos de uma variável implica que a teoria estudada possivelmente não seja igualitária em relação à outra variável, já que duas perspectivas podem, provavelmente, conflitar entre si. Como a exigência de igualdade em termos de uma variável tende a ser incompatível com a igualdade em termos de outra, na prática a importância da pergunta “igualdade de quê?” acaba fazendo alusão à diversidade real dos seres humanos. Todos os indivíduos são profundamente diversos em suas características pessoais, tais como idade, sexo e habilidades, e nas circunstâncias em que vivem, como ambiente social e patrimônio disponível. É devido a esta diversidade que a ênfase no igualitarismo em um campo pede a rejeição do igualitarismo em outro. De acordo com Sen (2008, p. 51):

Os seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos. Diferimos quanto a características externas e circunstanciais. Começamos a vida com diferentes dotações de riqueza e responsabilidade herdadas. Vivemos em ambientes naturais diferentes – alguns mais hostis do que outros. As sociedades e comunidades às quais pertencemos oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos ou não podemos fazer. Os fatores epidemiológicos da região em que vivemos podem afetar profundamente nossa saúde e bem-estar [...] Mas além dessas diferenças nos ambientes natural e social e nas características externas, também diferimos em nossas características pessoais [...]. E estas são importantes para avaliar a desigualdade.

Se todos os indivíduos fossem exatamente iguais tanto no que diz respeito às suas qualidades internas quanto em relação às circunstâncias em que viveram e vivem, a igualdade em um espaço tenderia a ser congruente com as igualdades em outros espaços. Uma das

consequências da diversidade humana é esta: a igualdade em um espaço tende a andar, de fato, junto com a desigualdade em outro espaço.

A diferença entre as pessoas é um aspecto fundamental no que se refere à igualdade, e qualquer investigação em relação a esta não deveria desconsiderar esse aspecto ou presumir uma uniformidade entre os indivíduos. A diversidade humana não corresponde a uma dificuldade a ser ignorada ou a um fator secundário de uma teoria. Contudo, é sabido que acomodar tais diversidades nas atuais estruturas de avaliação da desigualdade é um exercício difícil.

Segundo Sen (2000), a posição de uma pessoa num ordenamento social deve ser julgada por duas perspectivas diferentes: a liberdade para realizar e a realização em si. A liberdade diz respeito à oportunidade real de se fazer ou alcançar aquilo que se valoriza; já a realização refere-se aquilo que é alcançado. Sen afirma que essa distinção é central para a avaliação social e também para julgar a eficiência, que dessa forma pode ser vista em termos de liberdades para realizar ou de realizações individuais.

A realização e a liberdade para realizar podem ser avaliadas de diferentes maneiras, como por meio da utilidade (prazeres obtidos ou desejos satisfeitos); da opulência (rendas ou consumos); e da qualidade de vida (padrão de vida). A escolha entre esses espaços é significativa no que diz respeito à vida das pessoas e ao que elas conseguem alcançar, tendo grande importância na avaliação da desigualdade, principalmente para responder ao questionamento “igualdade de quê?”.

2.1.1 Capacitações e Funcionamentos

Sen (2000) apresenta uma diferente abordagem para avaliar os ordenamentos sociais, fornecendo uma nova maneira de analisar a igualdade e a desigualdade: as capacitações dos indivíduos para realizar funcionamentos que eles têm razão para valorar.

Os funcionamentos representam as diversas particularidades que uma pessoa pode considerar valiosas ter ou fazer. Esses funcionamentos podem variar dos mais elementares, como estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis e de morte prematura; aos mais complexos, como ter respeito próprio e poder participar da vida em comunidade. A capacitação de alguém, por sua vez, está baseada nas diversas combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é possível para essa pessoa, representando a liberdade para

levar um modo ou outro de vida. Dessa forma, de acordo com a lógica seniana, o estudo da igualdade deve estar focado na liberdade de escolha dos seres humanos, devendo a vida ser compreendida como um conjunto de “funcionamentos” inter-relacionados que abrange os estados e as ações.

Segundo Clark (2005), na prática Sen utiliza o termo capacitação num sentido mais amplo para se referir as diversas alternativas de combinações de funcionamentos que uma pessoa pode valorar e das quais irá escolher uma. Dessa forma, a noção de capacitação é utilizada como um sinônimo para conjunto de capacitações. Gasper (2002), por outro lado, ainda distingue as S-capacitações das O-capacitações. As S-capacitações¹ são aquelas mais cotidianas, são as capacitações cognitivas e sociais. As O-capacitações² possuem um sentido mais abstrato, são o conjunto de caminhos viáveis que um indivíduo pode ter, um conjunto de alternativas de vida que pode adotar.

O foco da abordagem das capacitações no espaço dos funcionamentos é substancialmente diferente das abordagens tradicionais de igualdade que envolvem as variáveis renda, riqueza ou felicidade. Sen (1979) afirma que questões como exploração ou discriminação, por exemplo, exigem o uso de informações que não podem ser totalmente captadas pelas outras abordagens citadas anteriormente. Ao julgar a igualdade, a eficiência e a justiça em termos das capacitações para realizar aquilo que se tem razão para valorizar, a perspectiva das capacitações leva em conta a diversidade humana como um fator importante.

De acordo com Clark (2005), Sen enfatiza em seus trabalhos, da mesma forma que Adam Smith, que o crescimento econômico e a expansão de bens e serviços são necessários para o desenvolvimento humano. Entretanto, Sen também reitera o argumento de Aristóteles de que riqueza não é útil por si só, mas para se alcançar algo mais. Ao buscar a qualidade de vida, é preciso levar em conta o que os indivíduos são capazes de realizar. Clark ainda destaca a importância dada por Sen para o fato de que diferentes pessoas e sociedades diferem em sua capacitação de converter renda e bens em realizações valorosas.

No que diz respeito à variável renda, Sen (2000) identifica pelo menos cinco fontes de desigualdade entre a renda real e as necessidades (bem-estar e liberdade) que dela se obtém: as heterogeneidades pessoais; as diversidades do meio (como as circunstâncias climáticas); a variação no ambiente social; a diferença de perspectivas relativas (que depende de convenções e costumes); e a distribuição de renda na família.

¹ “S” vem das palavras *skill* (habilidade) e *substantive* (real).

² “O” vem das palavras *options* (opções) e *opportunities* (oportunidades).

Outro conceito pelo qual a abordagem das capacitações se diferencia é o da “igualdade de oportunidades”. A capacitação de um indivíduo para realizar representa as oportunidades que esta possui para buscar seus objetivos, porém, o conceito de igualdade de oportunidades, de acordo com Sen, foi definido na literatura sobre políticas como “disponibilidade igual de algum meio específico”, referindo-se a igual aplicabilidade de uma barreira ou restrição específica. Logo, a igualdade de oportunidades não diz respeito à igualdade de liberdades abrangentes, e isto ocorre em função da diversidade fundamental entre os seres humanos e da existência de diferentes meios (como renda ou riqueza) que não se encaixam na definição de igualdade de oportunidades.

Na abordagem das capacitações, os objetos-valor, ou seja, aqueles que contêm pesos positivos e especificam o espaço de avaliação, são as capacitações para realizar os funcionamentos e os funcionamentos em si, que fazem parte dos elementos constituintes do bem-estar. Entretanto, é preciso destacar que o foco deve estar relacionado com interesses e valores fundamentais, na medida em que alguns funcionamentos podem ser considerados triviais e negligenciáveis enquanto outros são tidos como relevantes.

O principal obstáculo teórico nessa abordagem das capacitações é o das comparações interpessoais que surgem do fato de que nem todas as capacitações possuem a mesma importância: a capacitação de se locomover tem um significado diferente da capacitação de jogar futebol, por exemplo.

Dessa forma, é possível observar que alguns tipos de capacitações, concebidas de modo amplo, não têm grande importância, e aquelas que possuem, precisam ser comparadas entre si. Esta discriminação faz parte da abordagem das capacitações, e é uma dificuldade natural a ser enfrentada por esta formulação. A afirmação fundamental é que na avaliação do bem-estar os objetos-valor são os funcionamentos e as capacitações, e isto não implica que todos os tipos de capacitações são igualmente valiosos, nem indica que qualquer tipo de capacitação (mesmo aquela mais remota) precisa ter algum mérito na avaliação do bem-estar da pessoa.

O foco nas capacitações básicas pode ser visto como uma extensão natural da preocupação do filósofo John Rawls com os bens primários: a atenção é tirada das mercadorias e se volta para o que essas, no caso, podem fazer pelo ser humano, existindo aqui a questão de como a conversão dos bens varia de indivíduo para indivíduo. Outra característica semelhante nas duas abordagens é que tanto a de Rawls como a das capacitações dependem de fatores culturais. Na abordagem das capacitações, como afirma

Clark (2005), fatores como convenções sociais e classe econômica ou status são importantes para perceber que capacitações são importantes para aquele indivíduo.

Sen (1979) afirma que a abordagem das capacitações tem algo a oferecer na medida em que destaca o valor dos funcionamentos e das capacitações, opondo-se à atenção dirigida somente aos meios para essas realizações e liberdades (como recursos e rendas). Assim, a valoração relativa de diferentes funcionamentos e capacitações precisam ser parte integrante do exercício. Entretanto, mesmo quando não existe um acordo sobre os pesos relativos a serem atribuídos aos funcionamentos, a abordagem das capacitações pode proporcionar respostas definidas. Ter mais de cada funcionamento ou capacitação relevante representa uma situação melhor, e isto pode ser determinado sem que se chegue a um acordo sobre os pesos relativos.

Essas capacitações são principalmente um reflexo da liberdade para executar funcionamentos valiosos. Ela se concentra diretamente sobre a liberdade como tal e não sobre os meios para realizar a liberdade, e identifica as alternativas reais que se tem. Neste sentido, ela pode ser vista como um reflexo da liberdade substantiva. Como os funcionamentos são constitutivos do bem-estar, a capacitação representa a liberdade de uma pessoa para realizar esse bem-estar e é relevante tanto para essa liberdade quanto para o nível de bem-estar realizado, sendo necessário destacar que a efetivação do bem-estar não é independente do processo através do qual os funcionamentos são realizados e do papel que as decisões desempenham nas escolhas.

Segundo Sen (2000), não existe diferença, no que diz respeito ao espaço, entre focalizar funcionamentos ou capacitações: uma combinação de funcionamentos é um ponto no espaço estudado enquanto a capacitação é um conjunto desses pontos. Assim, o conjunto capacitário, ou seja, a liberdade da pessoa para escolher dentre modos de vida possíveis, também permite uma avaliação elementar focada somente nas realizações.

O conjunto capacitário não é diretamente observável e precisa ser construído com base em pressuposições, da mesma forma que o conjunto orçamentário no espaço de mercadorias é construído com base em dados relativos à renda, preços e possibilidades de troca. Desta maneira, na prática, por vezes, é necessário se contentar com relacionar o bem-estar com funcionamentos realizados e observados, em vez de tentar obter o conjunto capacitário. O ideal é que a abordagem das capacitações leve em conta toda extensão da liberdade para escolher entre diferentes pacotes de funcionamentos, mas os limites práticos geralmente forçam a análise a restringir-se somente ao pacote realizado desses funcionamentos.

Clark (2005) ainda destaca três pontos em relação à teoria das capacitações de Amartya Sen. Em primeiro lugar, Sen não apresenta uma lista definitiva de capacitações. A escolha e a importância das capacitações devem depender do julgamento pessoal em cada caso (SEN, 1979, p. 78). Ao mesmo tempo em que fornece em seus trabalhos exemplos de capacitações intrinsecamente valorosas, como estar bem alimentado, ser capaz de viver por muitos anos e ser capaz de ler, escrever e se comunicar, Sen também se recusa a defender como correta uma lista única de capacitações (ao contrário de Martha Nussbaum, como será apresentado mais adiante). Em segundo lugar, Sen (1979) aponta que a abordagem das capacitações pode ser utilizada em diferentes espaços, por exemplo: a avaliação da pobreza pode envolver somente o subconjunto das capacitações básicas, por outro lado, uma análise de desenvolvimento humano exige uma lista mais longa e diversificada de capacitações. Por fim, Clark (2005) coloca o reconhecimento de Sen de que a abordagem das capacitações não é suficiente em uma avaliação. Por si só, o estudo das capacitações não fornece uma teoria completa de desenvolvimento e justiça. É preciso também levar em conta os princípios, como liberdade individual, eficiência e crescimento econômico.

2.1.2 Liberdade e Desenvolvimento

O desenvolvimento é visto na teoria de Sen como um processo de expansão das reais liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Assim como as capacitações, a perspectiva a partir das liberdades humanas contrasta com o enfoque no crescimento do PNB, no aumento das rendas, na industrialização, no avanço tecnológico ou na modernização social. O aumento do PNB ou das rendas pessoais pode ser fundamental para garantir a ampliação das liberdades usufruídas pelas pessoas, entretanto a liberdade também depende de outros fatores como o cenário econômico, as disposições sociais e os direitos civis. A industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir, da mesma forma, para a expansão da liberdade humana, mas esta também dependerá de outras questões.

Como a liberdade é o fim promovido pelo desenvolvimento, Sen (2000, p. 17) argumenta que a atenção deve estar voltada para o objetivo do processo e não para “algum meio específico ou [...] alguma lista de instrumentos especialmente escolhida”. O foco nos

fins permite que o desenvolvimento não seja analisado a partir de meios que permitem a expansão das liberdades, mas sim das próprias liberdades substantivas.

De acordo como autor, para se atingir o desenvolvimento é preciso que as principais fontes de privação de liberdade sejam extintas. As causas dessa privação seriam: a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social, a negligência do setor público e a intolerância e interferência excessiva dos estados. Liberdades elementares como saciar a fome, ter a oportunidade de vestir-se de forma apropriada ou ter acesso a água tratada são negadas a um grande número de indivíduos. A carência dos serviços públicos e de uma assistência social pode ser notada, por exemplo, na ausência de programas epidemiológicos ou na falta de um sistema educacional. Por outro lado, a negação de liberdades políticas e civis e o impedimento de participar da vida econômica da comunidade surgem como consequências da interferência abusiva do estado. Assim sendo, o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por condições habilitadoras, oportunidades econômicas e arranjos sociais.

A liberdade real não é somente o fim primordial do desenvolvimento, mas seu principal meio. Estas duas características são chamadas por Sen (2000), respectivamente, de “papel constitutivo” e “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O primeiro está relacionado à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. Sen (2000, p. 52) afirma:

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração.

O papel instrumental, por sua vez, relaciona-se com a maneira pela qual os diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos colaboram para a expansão da liberdade humana em geral e para o estímulo do desenvolvimento. As liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora são os tipos mais importantes de liberdades instrumentais.

Do ponto de vista do desenvolvimento como liberdade, as liberdades instrumentais unem-se umas às outras e colaboram para o aumento da liberdade humana em geral: as liberdades políticas facilitam a promoção da segurança econômica, as oportunidades sociais

ajudam na participação econômica do indivíduo e as facilidades econômicas podem gerar abundância individual e recursos públicos para serviços sociais. Da mesma forma, a privação de um tipo de liberdade pode influenciar a liberdade como um todo: assim como é possível que a carência de liberdade econômica gere uma privação de liberdade social, esta também pode gerar privação de liberdade econômica ou política.

De acordo com a abordagem de Sen, o desenvolvimento precisa ser visto atentando-se para a expansão das capacitações das pessoas de levar o tipo de vida que têm razão para valorizar. Ampliar as liberdades que se tem razão para prezar torna a vida mais rica e permite que os indivíduos sejam seres sociais mais completos e aptos a colocar em prática suas vontades. Ter mais liberdade para fazer algo valorizado é importante por si mesmo para a liberdade global e porque confere à pessoa a oportunidade de ter resultados valiosos.

Outro motivo para se julgar essencial a liberdade substantiva é que esta contribui para que os indivíduos potencializem os cuidados a si mesmos e sua influência no mundo, participando de ações econômicas, sociais e políticas, questões determinantes no processo de desenvolvimento a qual Sen (2000) chama de “aspecto da condição de agente”. A condição de agente diz respeito à realização de valores e objetivos que a pessoa tem razão para buscar, estejam eles conectados ou não ao seu próprio bem-estar. Sen (2008, p. 103) exemplifica:

Se uma pessoa almeja, digamos, a independência de seu país, ou a prosperidade da sua comunidade, ou algum outro objetivo geral, sua realização da condição de agente envolveria a avaliação de estados de coisas à luz desses objetivos, e não meramente à luz da extensão na qual essas realizações contribuiriam para seu próprio bem-estar.

No que se refere à pobreza, assunto intimamente ligado ao desenvolvimento, seu tratamento é dado no enfoque das capacitações como privação de capacitações básicas e não simplesmente como falta de renda. Porém, a perspectiva da pobreza como privação de capacitações não nega que a falta de renda é uma das principais causas da pobreza. Existe entre as duas uma relação em via de mão dupla: o baixo nível de renda pode ser uma das razões do analfabetismo, por exemplo, mas uma melhor educação pode ajudar a auferir rendimentos mais elevados.

São três os argumentos de Sen (2000) em favor da análise da pobreza como privação de capacitações: a pobreza pode ser facilmente identificada em termos de privação de capacitações intrinsecamente importantes; além da falta de renda, outros fatores influenciam a privação de capacitações; e a relação instrumental entre a baixa renda e a baixa capacitação varia entre comunidades, famílias e indivíduos.

O último argumento é importante quando se examina a ação pública voltada à redução da pobreza e da desigualdade. Em primeiro lugar, a relação entre renda e capacitação pode mudar de acordo com a idade da pessoa, o papel sexual e social, a localização, as condições epidemiológicas e outras variações sobre as quais os indivíduos não têm controle ou têm um controle limitado. Um grupo populacional sujeito a inundações ou a doenças endêmicas, por exemplo, possui carências diferentes de outros conjuntos de indivíduos. Jovens e idosos também possuem necessidades específicas.

Em segundo lugar, pode existir uma junção de desvantagens entre a privação de renda e a dificuldade de conversão de renda em funcionamentos. Questões como idade, incapacidade ou doenças limitam o potencial de um indivíduo de auferir renda e tornam mais difícil a conversão dessa renda em capacitação. É o caso de uma pessoa mais velha, mais incapacitada e mais enferma que, como consequência, necessitará de mais renda para obter os mesmos funcionamentos.

Em terceiro lugar, a distribuição de renda dentro da família pode trazer complicações adicionais na análise da pobreza baseada na remuneração. Se a renda é utilizada para o interesse de alguns membros da família em detrimento de outros, o grau de privação dos membros negligenciados pode não se refletir no exame da renda familiar. Em muitos países da África e da Ásia, por exemplo, a alocação dos recursos depende, entre outras questões, do gênero dos membros da família.

Em quarto lugar, a privação relativa de rendas pode ter como efeito a privação absoluta de capacitações: ser pobre em um país rico pode ser uma enorme desvantagem de capacitação, na medida em que é preciso maior remuneração em um país opulento para realizar os mesmos funcionamentos sociais.

2.2 MARTHA NUSSBAUM

Martha Nussbaum (2011) define a abordagem das capacitações como uma abordagem para avaliação da qualidade de vida e teorização da justiça social. Nussbaum afirma que, ao se comparar e avaliar diferentes sociedades em relação à sua respeitabilidade com os cidadãos e à justiça, deve-se formular a seguinte pergunta: “O que cada pessoa é capaz de fazer e de ser?”. Portanto, a abordagem das capacitações não se preocupa somente com a média ou o total do bem-estar, mas também com as oportunidades disponíveis para cada indivíduo atingir

um determinado fim. O foco é na liberdade e nas preferências, defendendo que a sociedade necessita promover oportunidades para que a pessoa exerça sua autonomia nas escolhas.

Nussbaum coloca ainda que a abordagem é pluralista na medida em que as realizações consideradas importantes para os indivíduos são diferentes não só em quantidade como em qualidade e, em função disto, não podem ser reduzidas a uma única escala numérica. Para compreender essas realizações é preciso entender a natureza específica de cada funcionamento.

Pelas características citadas e pela preocupação intrínseca com as injustiças sociais, a autora defende que, quando o assunto em foco é os direitos fundamentais do ser humano, a abordagem das capacitações é superior às outras abordagens de justiça social presentes na tradição do Ocidente. Em relação à luta pela igualdade entre os sexos, por exemplo, assunto recorrente em seus trabalhos, Nussbaum (2003) situa que a abordagem das capacitações, por possibilitar a lida com problemas de atendimento e por permitir a incorporação em sua teoria de habilidades e oportunidades consideradas fundamentais pelas mulheres, mostra-se mais indicada que as outras existentes.

Segundo Nussbaum (2011), há pelo menos duas versões da abordagem das capacitações. A versão de Amartya Sen, de acordo com a autora, tem como principal preocupação a identificação do espaço mais pertinente para fins de avaliação das capacitações e dos funcionamentos. A autora declara, ainda, que a versão de Sen não faz uso teórico central da ideia de dignidade humana e, apesar de muitas vezes dar destaque para questões relacionadas à saúde e educação, não propõe uma lista específica de capacitações. A segunda versão é a da própria Nussbaum que afirma trabalhar com a abordagem com o intuito de construir uma teoria social básica com noções de dignidade humana e liberalismo político. Ainda, em sua versão, a autora emprega uma lista pré-estabelecida das capacitações mais fundamentais para uma vida digna.

As capacitações centrais ao ser humano são os dez quesitos básicos em diversas áreas da vida que respondem à pergunta: “O que é necessário para se ter uma vida com dignidade?”. Essas dez capacitações são supostamente gerais, porém podem e devem ser especificadas de acordo com a sociedade que se estuda. Além disso, segundo a autora, todas as capacitações da lista fazem parte do mínimo necessário que um governo deve garantir aos seus cidadãos. As dez capacitações centrais ao ser humano são as seguintes (NUSSBAUM, 2011, p. 33 e 34):

i) Vida: ser capaz de viver até o fim do curso normal de uma vida humana, não morrendo prematuramente por falta de cuidados ou assistência, ou mesmo levar uma existência tão precária a ponto de não valer a pena viver;

ii) Saúde física: ser capaz de ter boa saúde, inclusive saúde reprodutiva. Ter alimentação e abrigo adequados;

iii) Integridade física: ser capaz de mover-se livremente de um lugar ao outro e estar seguro no que diz respeito a assaltos, abuso sexual e violência doméstica. Ter liberdade de satisfação sexual e de escolhas relacionadas à reprodução;

iv) Sentidos, imaginação e pensamentos: ser capaz de utilizar os sentidos, a imaginação, o pensamento e a razão, e de realizar algo de uma maneira “verdadeiramente humana”, fruto de uma educação adequada, incluindo a alfabetização, a matemática e ciências básicas. Ser capaz de utilizar a mente em relação a experimentos e obras, ser capaz de usar a imaginação e os pensamentos nas áreas da política, arte e religião e ser protegido por garantias de liberdade de expressão. Ser capaz de ter experiências agradáveis e de evitar dor;

v) Emoções: ser capaz de ter afeto por coisas e pessoas, amar a quem nos ama e protege, e lamentar sua ausência. Amar, sofrer, experimentar a saudade, a gratidão e a raiva justificada. Não ter seu próprio desenvolvimento emocional marcado pelo medo e pela ansiedade;

vi) Razões práticas: ser capaz de formar uma concepção de bem para si próprio e refletir de forma crítica sobre o planejamento da própria vida, garantindo a proteção da liberdade de consciência e de prática religiosa;

vii) Filiação: ser capaz de viver com e para os outros, reconhecer e demonstrar preocupação pelos outros seres humanos, desenvolvendo empatia. Ser tratado como uma pessoa digna cujo valor é igual aos demais. Ser capaz de participar de diversas formas de interação social;

viii) Outras espécies: ser capaz de se preocupar e de se relacionar com animais e plantas;

ix) Lazer: ser capaz de rir, brincar e desfrutar de atividades de recreação;

x) Controle sobre o ambiente: no que diz respeito ao ambiente político, ser capaz de participar de fato das escolhas políticas que governam a vida, ter o direito de participação política, liberdade de expressão e de associação. Em relação ao ambiente material, ser capaz de manter as propriedades de terra e bens móveis e ter esses direitos numa base de igualdade com os outros indivíduos.

Em relação aos itens citados, Nussbaum coloca que não são definitivos: estão abertos à revisão e sujeitos a acréscimos ou exclusões. A autora também afirma que, ao decidir as dez capacitações centrais que entrariam na relação, teve em vista as diferenças culturais existentes entre as diversas sociedades. Nussbaum reitera, igualmente, que os itens citados foram

especificados de forma geral e abstrata exatamente para serem deliberado pelos cidadãos e seus governos, levando em conta a cultura e história de cada sociedade. Por último, a autora defende que as liberdades fundamentais para o pluralismo estão contidas em todos os dez itens: liberdade de expressão, de associação e de pensamento.

As capacitações apresentadas na relação anterior estão ligadas entre si. Entretanto, duas desempenham um papel arquitetônico, organizando e permeando as outras capacitações centrais, que são as razões práticas e a filiação. Se os indivíduos estão bem nutridos, mas não possuem razão prática no que diz respeito à saúde e à própria alimentação, por exemplo, esta situação não é totalmente compatível com a dignidade humana. De acordo com Nussbaum (2011), a capacitação da razão prática organiza todas as outras capacitações: a oportunidade de planejar a vida é a oportunidade de escolher e ordenar os funcionamentos correspondentes às capacitações. Em relação à filiação, esta permeia as outras capacitações centrais no sentido de que, quando ela não está presente, o indivíduo não é respeitado como um ser social. Fazer opção por um emprego sem considerar as relações de trabalho, por exemplo, não é adequado. A filiação organiza as capacitações na medida em que deliberações sobre políticas públicas são sociais e envolvem relações de todos os tipos.

De acordo com Nussbaum (2003), os trabalhos de Sen sugerem que todos os tipos de liberdade são importantes por si só e que as capacitações devem ser vistas como instâncias desse bem maior que é a liberdade. Entretanto, a autora afirma que algumas liberdades limitam outras, como por exemplo: uma empresa poluir o meio ambiente limita a liberdade dos indivíduos desfrutarem um ambiente não poluído; proprietários de terra manterem seus terrenos longe da reforma agrária limitam diversas liberdades de pessoas sem posses.

Existem liberdades ruins que devem ser restringidas por lei e que não são partes necessárias de um núcleo de direitos exigidos pela noção de justiça social. Certos tipos de liberdades podem incluir injustiça em sua própria definição, como a liberdade de um empregador discriminar um funcionário por motivos de raça, sexo ou religião, ou a liberdade de um marido estuprar sua esposa. A autora defende que, por essa razão, existe a necessidade de avaliar as liberdades humanas apresentando algumas como centrais e outras como triviais, umas como boas e outras como ruins. Se alguma liberdade presente na lista das capacitações centrais for subvertida, estará havendo uma falha grave no sistema político da sociedade. Porém, se o mesmo ocorrer com uma liberdade que esteja fora da lista, o custo será pequeno e somente para alguns poucos atores, não comprometendo a dignidade humana dos mesmos e a justiça social. Assim sendo, a resistência de Sen em restringir as liberdades e especificar as capacitações fundamentais para o indivíduo levar a vida que tem razão para valorar é a

principal crítica de Nussbaum ao autor, sendo também essa a diferença qualitativa entre as duas versões da abordagem das capacitações.

2.3 A CAMPANHA BRASIL PONTO A PONTO E O RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2009/2010

A abordagem das capacitações, de acordo com Gasper (2002), tem sido fundamental para os Relatórios de Desenvolvimento Humano lançados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os Relatórios são construídos sobre a percepção da centralidade do capital humano no crescimento econômico. O desenvolvimento humano é visto como a melhoria do bem-estar dos indivíduos e como a construção do capital humano. Assim como a teoria de Sen, o PNUD trabalha com a ideia de que as pessoas não são apenas os principais meios para se alcançar o desenvolvimento, mas sim os principais fins. Segundo Gasper (1997, p. 10), a versão do PNUD da teoria de Sen é de que “desenvolvimento é um processo em que as escolhas das pessoas são expandidas”, em relação às escolhas, às capacitações e a gama de funcionamentos possíveis.

No Brasil, com o intuito de escolher o próximo tema do Relatório de Desenvolvimento Humano, o PNUD levou à população a seguinte pergunta: “O que precisa mudar no Brasil para a sua vida melhorar de verdade?”. Essa consulta foi realizada através da Campanha Brasil Ponto a Ponto que teve como princípio uma consulta ampla e aberta levada ao seu máximo potencial. Estima-se que a campanha alcançou 100 milhões de pessoas, das quais mais de 500 mil efetivamente responderam à reflexão apresentada. Sua descrição e dados foram reunidos em um primeiro caderno chamado Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009-2010: Brasil ponto a ponto.

Conforme o Relatório (2009, p. 13), a ideia de desenvolvimento humano “pode ser traduzida pela imagem de pessoas levando vidas felizes, produtivas e realizadas, nas quais elas tenham capacitações e oportunidades para serem aquilo que desejam ser”. Segundo o PNUD, o bem-estar de uma sociedade deve ser analisado a partir das pessoas, suas experiências e seus problemas, para então voltar-se ao todo, diferentemente da perspectiva de crescimento econômico em que o bem-estar está associado somente aos recursos e a renda que a sociedade pode gerar. O foco, que antes era no crescimento econômico, passa a ser nos

indivíduos. A renda deve ser considerada importante, porém somente como um dos meios para se alcançar o desenvolvimento e não um fim por si só.

De acordo com o PNUD, o desenvolvimento humano precisa envolver discussões e escolhas a respeito do que as pessoas mais valorizam para que suas vidas sejam melhores e mais felizes. Aos jovens, idosos, mulheres, homens, negros, indígenas, brancos, de qualquer religião ou orientação sexual, devem ser reconhecidos os mesmos direitos, ao mesmo tempo em que se pressupõe que todos são “seres com dignidade, direitos, sonhos e ambições”.

É importante também compreender que esses indivíduos são extremamente diversos, e o entendimento da diversidade é um dos grandes princípios do desenvolvimento. A partir do livro *Desenvolvimento como Liberdade*, de Amartya Sen, o relatório apresenta cinco tipos de diferenças individuais e sociais entre as pessoas: as diferenças pessoais, as diferenças ambientais, as diferenças no clima social, as diferenças nas relações entre as pessoas e as diferenças dentro das famílias.

As diferenças pessoais dizem respeito às características físicas, às diferenças de idade ou gênero, ao nível de escolaridade ou às habilidades ou deficiências presentes. As diferenças ambientais referem-se às condições climáticas diversas em que vivem as pessoas. As diferenças no âmbito social estão relacionadas a indivíduos que vivem em lugares em que a ocorrência de crimes ou violência é maior, onde não há confiança mútua entre as pessoas ou mesmo onde as leis não são cumpridas. As diferenças nas relações entre os indivíduos dizem respeito ao fato das pessoas se relacionarem de acordo com os costumes, tradições e padrões de comportamento do lugar em que vivem. Por último, as diferenças dentro das famílias estão ligadas aos diferentes princípios de vida que cada família segue, de como os pais se relacionam com seus filhos e de como os cônjuges dividem responsabilidades.

Uma ideia que surge a partir dos elementos colocados é a de que o desenvolvimento humano deve ser feito de baixo para cima e não ao contrário, de cima para baixo: ele deve ser fundamentado na participação de todos. Como consequência, o Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009-2010: Brasil ponto a ponto propôs uma metodologia apoiada no estímulo à reflexão, expressão e debate entre os indivíduos. A pergunta “O que precisa mudar no Brasil para a sua vida melhorar de verdade?” foi primeiramente levada à população dos municípios com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), à Academia e a sete capitais do país. Após três meses, a questão foi levada ao grande público através da televisão, internet, rádio, jornais e celular.

Os resultados obtidos com esse primeiro caderno, o Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009-2010: Brasil ponto a ponto, serão utilizados pelo PNUD para a elaboração do

próximo Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil, que tem como objetivo a busca de soluções concretas e boas práticas que possam contribuir para a melhoria efetiva de vida da população brasileira.

2.4 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES APLICADA

Este tópico tem como propósito apresentar três estudos relacionados à pobreza nos quais a abordagem das capacitações foi utilizada como instrumento de análise. O trabalho de Santosh Mehrotra (2010) investiga, a partir dos conceitos de capacitação, funcionamento e liberdades, a participação política e social e o acesso à saúde e educação na Índia e na África Subsaariana. Jean-Luc Dubois e Sophie Rousseau (2010), por outro lado, examinam a relação entre vulnerabilidade e capacitações. Por fim, Shahin Yaqub (2010) dedica-se ao estudo das consequências que uma infância com pobreza pode trazer na fase adulta em relação às capacitações.

2.4.1 O Acesso a Serviços Básicos e o Papel da Democracia

Santosh Mehrotra, em seu texto “*Democracy, Decentralisation and Access to Basic Services*” (2010), apresenta três argumentos de Sen a favor das liberdades políticas democráticas e dos direitos civis: sua importância direta para se alcançar as capacitações básicas, incluindo a participação política e social; sua importância instrumental no que diz respeito às reivindicações da população; e seu papel construtivo na avaliação das carências. Entretanto, em alguns tipos de Estado, a oferta de serviços sociais básicos, como cuidados primários com a saúde, escolaridade básica, oferta de água potável e esgotamento sanitário, não se apresenta eficaz. É sobre esse assunto, juntamente com a necessidade de mecanismos de participação política dos mais pobres, que trata o artigo de Mehrotra (2010) a partir de uma visão seniana.

Partindo do pressuposto de que os funcionamentos são as diversas coisas que uma pessoa valoriza ter ou fazer, e que as capacitações são as combinações alternativas viáveis de funcionamentos, o autor acredita que um grupo simples de funcionamentos, como estar

adequadamente nutrido, ser capaz de ler e escrever, estar livre de doenças possíveis de serem evitadas, está diretamente ligado a um funcionamento mais complexo, que é o de tomar parte da vida em comunidade.

De acordo com Mehrotra (2010), a abordagem das capacitações, da maneira em que está atualmente formulada, é tão focada nos funcionamentos e nas capacitações dos indivíduos que tende a ignorar a impotência do indivíduo pobre para realizar esses funcionamentos, dado que, nos países de baixa renda, a maioria da população pobre é analfabeta e possui acesso limitado às mídias. Na realidade, para o autor, o funcionamento de participação de um indivíduo dificilmente ultrapassa os anos em que se tem uma eleição.

A partir do momento em que se definem os funcionamentos, Mehrotra (2010) acredita que é possível analisar a distribuição desses funcionamentos na sociedade. Segundo ele, um elemento essencial para tornar a abordagem das capacitações operacional é definir as condições que levariam à realização de funcionamentos específicos: um funcionamento complexo como a participação em sociedade deve ser contextualizado no âmbito da comunidade, assim sendo, os funcionamentos simples provavelmente serão realizados.

Estudando os instrumentos democráticos e o acesso à saúde e educação em parte da Índia (nos estados de Madhya Pradesh e Rajasthan) e em comunidades da África Subsaariana, Mehrotra (2010) conclui que sem democracia em âmbito nacional, é inconcebível uma democracia a nível micro. Entretanto, apesar da democracia nacional apresentar um grande potencial para articular as necessidades dos pobres aos serviços sociais básicos, na prática observa-se que esse ambiente político dificilmente oferece a essa parte da população um espaço de participação. Além do mais, a conceituação de suas necessidades é frequentemente realizada por burocratas que operam de maneira vertical no estado.

De acordo com o autor, somente uma descentralização democrática profunda (*deep democratic decentralization* – DDD) seria capaz de criar uma base de ação coletiva que forçaria o governo a prestar serviços de forma eficaz. Os três conceitos que definem a DDD abrangem: uma democracia a nível nacional; uma descentralização de funções-chave relacionadas às prestações de serviços a governos locais; e instituições e mecanismos que permitam a voz coletiva da comunidade na jurisdição do governo local.

2.4.2 A Vulnerabilidade e a Abordagem das Capacitações

Jean-Luc Dubois e Sophie Rousseau, em seu artigo “*Reinforcing Households’ Capabilities as a Way to Reduce Vulnerability and Prevent Poverty in Equitable Terms*” (2010), definem vulnerabilidade como a probabilidade de piora de uma situação diante de um acontecimento dramático que, a depender dos elementos envolvidos, pode levar à pobreza. Segundo os autores, o estudo da vulnerabilidade objetivando a diminuição das privações trazidas por um futuro fato dramático pode ser considerado como parte de uma política de redução de pobreza.

Quando confrontados com choques, os indivíduos, objetivando atenuar as consequências sociais e econômicas, utilizam-se dos meios que possuem para superar a situação. Confrontados com uma diminuição da renda, por exemplo, eles podem utilizar o dinheiro economizado na poupança, vender suas terras, tirar as crianças da escola ou pedir ajuda a um grupo social. Independente do caso, as pessoas ou famílias envolvidas utilizarão seus bens e habilidades. Assim sendo, os autores afirmam que é a capacitação de usar corretamente seus próprios ativos, sejam eles financeiros, físicos, humanos ou sociais, que permitirá que esses indivíduos evitem cair na pobreza quando confrontados com um choque.

De acordo com os autores, em termos gerais, a vulnerabilidade de uma pessoa aumenta diante de um risco ou choque, mas diminui quando o nível de capacitação da mesma é grande. Essa relação entre vulnerabilidade, risco e capacitação é expressa no artigo pela fórmula (DUBOIS e ROUSSEAU, 2010, p. 428):

$$\text{Vulnerability} = \text{Risk} / \text{Capability}$$

Ao longo do artigo, Dubois e Rousseau (2010) afirmam que devem existir duas orientações de políticas contra pobreza: centrar-se na redução da pobreza como uma política *ex-post*, e esse tipo de política é possível observar no conjunto de medidas já utilizadas para combater a pobreza estrutural; e estar focada na redução da vulnerabilidade como uma política *ex-ante* com o objetivo de evitar a queda de famílias e indivíduos na pobreza. Dessa forma, a segurança dos indivíduos está diretamente ligada à vulnerabilidade.

Uma melhora da segurança poderia ser feita através da diminuição da probabilidade de um acontecimento dramático. No entanto, os autores afirmam que os riscos se apresentam de diversas formas e essa seria uma questão mais complexa (DUBOIS e ROUSSEAU, 2010, p. 433). A melhor estratégia de segurança humana ligada à redução da pobreza é aquela que se

destina a reforçar as capacitações das pessoas aumentando suas proteções contra as privações de um futuro choque. Assim sendo, segundo os autores, as políticas públicas apoiadas na abordagem das capacitações de Sen seriam as mais apropriadas para serem utilizadas nessas situações.

2.4.3 As Capacitações e o Fator Idade

Em seu texto “*Capabilities Over the Lifecourse*”, Shahin Yaqub (2010) se propõe a incluir a idade dos indivíduos no conjunto de variáveis importantes ao se considerar as intervenções necessárias para expandir as capacitações de um grupo. Ao analisar as capacitações de duas pessoas, um adulto e uma criança, Yaqub (2010) afirma que na maioria das vezes o adulto terá uma capacitação maior que a da criança pelo fato de que grande parte dos adultos teve a oportunidade de desenvolver suas capacitações através de um processo social, econômico e biológico. Isso significa que os diferentes funcionamentos dos adultos, como a cognição, a capacitação física e a inteligência emocional, por exemplo, são mais sofisticados que os das crianças e, dessa forma, Yaqub (2010, p. 437) defende que o adulto tem uma capacitação média maior do que a capacitação média de uma criança (existem variações em torno de cada uma das médias já que as capacitações dos adultos diferem entre si bem como as das crianças).

O desenvolvimento humano, ou seja, a experiência de crescer, varia entre os indivíduos e depende, entre outras coisas, da pobreza no período da infância. De acordo com Yaqub (2010), fatores da época em que se é criança explicam, em parte, as diferentes capacitações presentes na fase adulta: privações na infância podem explicar, em parte, adultos com problemas nas áreas da saúde, educação, renda e bem-estar psicossocial.

Ao longo do artigo, Yaqub (2010) coloca que, os funcionamentos e as realizações são cada vez mais determinados por resultados obtidos no passado. O autor também apresenta que as chances de escapar da pobreza caem de acordo com sua duração, o que leva a concluir que é importante a aplicação de intervenções que visem ampliar as capacitações das pessoas logo no início de suas vidas. Isso não significa que a pobreza presente na vida dos adultos deva ser ignorada em função do combate à pobreza infantil: fatores que limitam as capacitações de um adulto, como a falta de acesso a financiamentos e problemas no mercado de trabalho, por exemplo, já são diagnosticados na abordagem histórica da pobreza. O que se faz necessário é

a adição do fator idade na discussão de políticas anti-pobreza, pois grandes danos aos funcionamentos advêm da fase em que se é criança.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste capítulo é apresentar o Programa Bolsa Família, instituído no ano de 2004 pelo Governo brasileiro e considerado atualmente o maior programa de transferência direta de renda do mundo. Discorre-se a respeito de seus antecedentes e são descritos seus principais objetivos bem como suas características. Posteriormente, são discutidas questões relacionadas à sua gestão e aos seus impactos na alimentação, educação, empoderamento das mulheres, trabalho e situação de pobreza dos beneficiários.

O item 3.3 foi adicionado posteriormente em razão das mudanças anunciadas para o Bolsa Família, no dia 19 de setembro de 2011, em função do Brasil sem Miséria, novo plano do Governo Federal.

3.1 ANTECEDENTES

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, foram firmados novos e importantes aspectos para a construção de um sistema brasileiro de proteção social. Para parte da população carente, foi garantido o direito ao acesso a serviços públicos. Somam-se a isto, o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva aos trabalhadores rurais e a criação de uma renda de solidariedade para portadores de deficiência e idosos em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Assim sendo, a Carta Magna equiparou a condição de assistência social a de outras políticas sociais como educação, saúde e previdência.

O BPC tinha como propósito conceder um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar (em função da idade ou de uma deficiência física ou mental) e com renda familiar *per capita* inferior a um quarto de um salário mínimo da época. A criação do BPC trouxe, dessa forma, “o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto um risco social” (SOARES e SÁTYRO, 2009, p. 10).

A partir primeira década de 1990, o Brasil começou a vivenciar a implantação de programas de transferência de renda condicionada, ou seja, programas que garantem uma

renda mínima, mas que exigem contrapartida dos beneficiários. Em 1995, três experiências de renda mínima surgiram em municípios do país: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas-SP, a Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal, e o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Ribeirão Preto-SP. Os três programas eram voltados a famílias com crianças menores de 14 anos e exigiam contrapartidas educacionais.

No que diz respeito às contrapartidas dos programas de transferência de renda, geralmente elas se relacionam a ações em proveito do próprio beneficiado e de sua família, estando ligadas principalmente às áreas da educação e saúde. Costa *et al* (2008, p. 04) explicam que esse tipo de transferência monetária não visa somente a melhora da condição de vida das famílias pobres a curto-prazo, mas também a futura independência financeira dos beneficiados.

Em 1996, foi criado o primeiro programa federal de transferência de renda condicionada, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Estabelecido inicialmente nas carvoarias do Mato Grosso do Sul, o programa tinha como propósito a retirada de crianças e adolescentes com idade entre 07 e 15 anos de trabalhos considerados perigosos, insalubres e degradantes. O benefício era uma bolsa de R\$ 25,00 para crianças e adolescentes de áreas rurais e R\$ 40,00 para os de áreas urbanas. Os beneficiários deveriam, além de se retirar do trabalho, apresentar uma frequência mínima de 75% na escola e em ações socioeducativas durante o ano. A Secretaria de Estado da Assistência Social era o órgão responsável pelo PETI.

Nos dois anos seguintes, ocorreu o aparecimento de diversos programas locais inspirados principalmente na Bolsa Familiar para Educação de Brasília-DF. As cidades de Belém-PA, Belo Horizonte-MG, Boa Vista-RO, Catanduva-SP, Ferraz de Vasconcelos-SP, Franca-SP, Guaratinguetá-SP, Guariba-SP, Goiânia-GO, Jaboticabal-SP, Jundiá-SP, Mundo Novo-MS, Limeira-SP, Osasco-SP, Ourinhos-SP, Paracatu-MG, Piracicaba-SP, Presidente Prudente-SP, Santo André-SP, São Francisco do Conde-BA, São José dos Campos-SP, São Luiz-MA e Vitória-ES instituíram algum tipo de programa de transferência de renda condicionada (SOARES e SÁTYRO, 2009, p. 11).

No ano de 2001, foi criado o segundo programa federal de transferência de renda condicionada no Brasil, o Programa Bolsa Escola Federal, também inspirado no programa do Distrito Federal. O benefício era de R\$ 15,00 por criança, com um valor máximo de R\$ 45,00 por família, e destinava-se a famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 90,00. A contrapartida por parte dos beneficiários consistia na frequência escolar mínima de 85%,

durante o ano, para crianças de 6 a 15 anos de idade. O órgão responsável pelo programa era o Ministério da Educação (MEC).

No mesmo ano, foi implantado o programa federal Bolsa Alimentação, que outorgava R\$ 15,00 por criança entre zero e 6 anos, com um teto de R\$ 45,00 por família. O aleitamento materno, exames pré-natais para gestantes e a vacinação das crianças consistiam nas contrapartidas. O Ministério da Saúde respondia pelo programa.

Em 2003, o país passou a ter mais um programa federal de transferência de renda condicionada, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (mais conhecido como Cartão Alimentação). Entretanto, cada um dos programas contava com agência executora, sistema de informação e fontes de financiamento próprias, sendo que os valores dos benefícios entre eles também variavam. Dessa forma, algumas famílias poderiam receber várias bolsas, enquanto outras, vivendo em igual situação socioeconômica, poderiam não receber transferência alguma. Além disso, nenhum programa conseguia cobrir todo território nacional e continuavam existindo programas semelhantes municipais e estaduais.

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou o Programa Bolsa Família, que unificava o Programa Bolsa Escola Federal, o Bolsa Alimentação e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, além do Auxílio-Gás, uma transferência sem contrapartida que possuía seus próprios critérios e valores de benefício. A partir de dezembro de 2005, o PETI também foi integrado ao Bolsa Família.

Essa centralização de programas possibilitou, segundo Gabriel *et al* (2008, p. 04), a eliminação de algumas ineficiências e duplicidades nas funções de gerenciamento, assim como permitiu a melhora da qualidade do gasto público nas políticas sociais. Os autores apontam também, da mesma forma que Monteiro *et al* (2009, p. 03), a consolidação da família como o foco da política governamental brasileira, a partir da implantação do Bolsa Família.

3.2 O BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda, voltado para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza que residem no país. O programa foi instituído pelo governo federal brasileiro a partir da Lei n. 10.836/04 e faz parte da estratégia FOME ZERO, que tem como objetivo assegurar a alimentação em quantidade e qualidade suficientes

às pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. O FOME ZERO, por sua vez, é dividido em quatro eixos articuladores: o Acesso aos Alimentos, ao qual o Bolsa Família pertence, o Fortalecimento da Agricultura Familiar, a Geração de Renda e a Articulação, Mobilização e Controle Social.

A finalidade inicial do Bolsa Família era: unificar as diversas ações de transferência de renda do Governo Federal. Com a publicação do Decreto n. 5.209/2004, alguns meses após a criação do programa, seus objetivos foram melhor explicitados: promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial à saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza; combater a pobreza; promover a intersetorialidade e a complementaridade das ações sociais do Poder Público.

A gestão do Bolsa Família é feita de forma descentralizada e é compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios que devem trabalhar em conjunto para assegurar o funcionamento e fiscalização do programa. As principais responsabilidades e competências dos municípios são: a identificação e inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); a gestão dos benefícios do Bolsa Família e dos programas remanescentes; a apuração e encaminhamento de denúncias às instâncias cabíveis; a garantia do acesso dos beneficiários aos serviços de educação e saúde, juntamente com os governos federal e estadual; o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades; o acompanhamento das famílias beneficiárias, principalmente nos casos de maior vulnerabilidade social; o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais, para a oferta de programas complementares aos beneficiários; e a atualização das informações do CadÚnico. É importante frisar que o CadÚnico foi criado em 2001 com o objetivo de agregar informações e dados de todos os programas federais, sendo regulamentado no ano de 2007.

No que diz respeito aos estados, suas principais responsabilidades e competências em relação ao Bolsa Família são: o desenvolvimento de atividades de capacitação que auxilie o trabalho dos municípios no processo de cadastramento e de atualização do CadÚnico; o desenvolvimento de atividades de apoio técnico e logístico aos municípios, de acordo com a demanda e a capacidade técnica e de gestão dos mesmos; disponibilizar aos municípios, quando necessário, infraestrutura para digitação e transmissão dos dados ao CadÚnico; a implantação de estratégia de acesso das populações pobres e extremamente pobres a documentos civis de identificação; a formatação de estratégia para apoio à inclusão no CadÚnico de populações tradicionais e específicas, em especial de comunidades indígenas e

remanescentes de quilombos; a utilização do banco de dados do CadÚnico, para articulação de programas e ações complementares para os beneficiários do Bolsa Família; e a instituição de uma Coordenação Estadual do Programa Bolsa Família, informando à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) sobre sua composição.

Sobre a execução do Bolsa Família, seu funcionamento opera a partir de três eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A transferência de renda ocorre mensalmente e está voltada a famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, contanto que possuam crianças ou adolescentes de até os 17 anos de idade. O benefício também é dirigido às famílias com renda mensal *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00, mesmo que estas não possuam crianças ou adolescentes.

As condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias para poderem continuar recebendo o Bolsa Família. No campo da saúde, as famílias assumem acompanhar o cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos, as mulheres na faixa dos 14 aos 44 anos também devem estar em dia com a vacinação e, no caso de gestantes ou lactantes, estas devem realizar o pré-natal. No campo da educação, as crianças e adolescentes dos 6 aos 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária, e os alunos entre 16 e 17 anos devem ter frequência mensal mínima de 75%. No campo da assistência social, as crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que faz parte do PETI, e obter frequência mensal mínima mensal de 85% da carga horária. Caso a família não consiga cumprir tais condicionalidades, os benefícios do Bolsa Família podem ser bloqueados, suspensos ou cancelados.

O eixo dos programas complementares abrange, por sua vez, ações em áreas como educação, trabalho, cultura, microcrédito, capacitação e melhoria das condições de moradia. São exemplos dessas ações os programas para alfabetização e aumento de escolaridade, qualificação e inserção profissional, emissão de documentos de identificação civil, estratégias de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional, concessão de microcrédito, formação de microempreendimentos e produção e acesso à cultura, entre outros.

Em relação aos benefícios monetários concedidos às famílias, inicialmente, os valores pagos variavam de R\$ 22,00 a R\$ 200,00, de acordo com a renda mensal *per capita* e com o número de crianças e adolescentes. São quatro os tipos de benefícios: o Básico, no valor de R\$ 68,00 por pessoa, concedido às famílias consideradas extremamente pobres, ou seja, com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00; o Variável, no valor de R\$ 22,00, às famílias pobres desde que tivessem crianças e adolescentes de até 15 anos (podendo receber cada família até

três Benefícios Variáveis); o Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 33,00, a todas as famílias com adolescentes na faixa etária entre 16 e 17 anos frequentando a escola (podendo cada família receber até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente); e, por último, o Benefício Variável de Caráter Extraordinário, em que o valor é calculado caso a caso se houver gestantes ou nutrizes nas famílias.

Em 2011, foi sancionado o Decreto n. 7.447 que autorizou o reajuste nos valores das bolsas concedidas. Desta forma, o Benefício Básico passou a corresponder a R\$ 70,00, o Benefício Variável a R\$ 32,00, e o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente a R\$ 38,00, uma variação de 2,9%, 45,5% e 15,2%, respectivamente. Segundo o MDS, a mudança ocorreu para que as famílias não sofressem perdas com a inflação, “restituindo e melhorando o poder de compra dos beneficiários” (BRASIL, 2011b, p. 01).

3.3 O BOLSA FAMÍLIA DENTRO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Em junho de 2011, foi lançado o plano Brasil sem Miséria, cujo objetivo é retirar 16,2 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza, ou seja, indivíduos que possuem uma renda familiar *per capita* inferior a R\$ 70,00 mensais. As ações nacionais e regionais do Brasil sem Miséria são baseadas em três eixos: acesso a serviços públicos; garantia de renda e inclusão produtiva. O plano é formado pela ampliação de programas já existentes, como o Bolsa Família e novos programas a serem criados.

No âmbito do Brasil sem Miséria, no ano de 2011, 180 mil novas famílias foram incluídas no Bolsa Família a partir da atualização cadastral no CadÚnico, e de um novo mecanismo chamado “busca ativa”, em que o próprio governo busca potenciais beneficiários. Em setembro desse mesmo ano, foi anunciada a expansão do PBF para 800 mil novas famílias: 320 mil famílias até o final de 2011, mais 480 mil entre 2012 e 2013. O limite, que antes era de três filhos com até 15 anos, foi estendido para até cinco filhos com essa mesma idade. O governo afirma que desta forma mais 1,2 milhão de crianças serão incluídas no programa, totalizando 22,6 milhões de benefícios nessa faixa etária. Cada família também poderá continuar recebendo até dois benefícios por adolescentes de 16 e 17 anos.

Outro reajuste no Bolsa Família foi a criação do “Retorno Garantido”, medida que permite às famílias que se desligaram voluntariamente do programa voltarem a receber o benefício (quando necessário), sem passar de novo pelo processo de cadastramento.

O plano Brasil sem Miséria é de responsabilidade da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, a qual faz parte do MDS.

3.4 GESTÃO DO BOLSA FAMÍLIA

No ano de 2006, o Bolsa Família passou a cobrir sua meta de 11 milhões de famílias, número que foi mantido até 2009. Soares *et al* (2009) em seu trabalho procuram avaliar se o aumento na cobertura do PBF provocou uma deterioração na sua focalização e se a meta de fato levou à cobertura completa do público-alvo do programa. Segundo os autores, mecanismos de focalização em programas sociais são utilizados por uma questão de eficiência na alocação de recursos, ou seja, para concentrar um orçamento limitado nos mais pobres. Assim sendo, a focalização é um instrumento que permite aumentar os efeitos sobre a população mais carente, a partir de uma mesma quantidade de recursos.

Entretanto, Soares *et al* (2009) destacam que o processo de focalização tem diversos efeitos: para os gestores, existem os custos de levantamento de informações sobre as famílias e os dispêndios políticos; e para as famílias, há custos sociais ligados a um possível estigma e custos evidentes de mudança de seu comportamento para atender aos critérios de elegibilidade. Em relação ao Bolsa Família, os autores afirmam que o principal dispêndio é o administrativo, mas que este é relativamente pequeno devido à estrutura burocrática já existente nos municípios o que reduz o custo operacional. No ano de 2007, o orçamento para o custo operacional foi de R\$ 232 milhões, o que representa 2,6% do total do orçamento do programa.

A seleção do PBF é realizada pelo Governo Federal em parceria com os governos municipais. O MDS oferece um formulário de registro às prefeituras para que estas colem informações sobre a renda e a composição demográfica das famílias que se enquadram no público-alvo do programa. Se a família cumprir os requisitos, passa a receber o cartão do Bolsa Família e os benefícios mensais. Caso contrário, a família fica apenas registrada no CadÚnico, podendo ser beneficiada por outros programas que utilizam as informações do mesmo cadastro. Os autores ainda ressaltam que existe uma cota de beneficiários por município baseada nas estimativas do número de pobres de cada cidade. Essas cotas são utilizadas para evitar que as prefeituras registrem famílias de forma indiscriminada.

O formulário de registro é preenchido por servidores municipais e enviado a Caixa Econômica Federal (CEF) que por sua vez consolida os dados. No nível central, o MDS determina a elegibilidade das famílias, e fornece a lista de beneficiários à CEF que fica responsável pelo depósito na conta dos mesmos. Soares e Sátyro (2009, p. 24), argumentam que a Caixa desempenha um “papel demasiado grande” na gestão do Bolsa Família, sendo não só o agente pagador como também a instituição que opera o CadÚnico. Dessa forma, segundo os autores, a CEF acaba controlando toda a base de informações na qual o PBF baseia-se, o que em si já é um problema pelo fato da SENARC ser o órgão que deveria reger o programa.

Outra dificuldade destacada por Soares e Sátyro (2009, p. 26) é que o sistema da Caixa teria se mostrado inadequado para o manuseio do CadÚnico. Os autores afirmam que essa inadequação não ocorre em função de problemas relacionados ao processamento de informações ou aos recursos tecnológicos dos quais a CEF dispõe, mas sim, por causa da dificuldade da instituição de utilizar as informações do cadastro para fins gerenciais e de análise. Existiriam problemas na extração de dados e em vários aspectos da gestão do CadÚnico causados pelo sistema da Caixa.

Soares e Sátyro (2009) acreditam que instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o Instituto Nacional e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) têm sistemas melhores e mais adequados para o uso de informações para fins de análise dos dados do cadastro. A Caixa é uma instituição financeira, e seus procedimentos refletem necessidades específicas. Entretanto, os autores colocam que é viável ajustar o sistema da CEF e que no passado a situação já foi pior: até 2005, o sistema não permitia atualizações nos cadastros, por exemplo. A partir de 2009, foi iniciado um novo sistema e atualmente existem mais mecanismos de avaliação de qualidade, de detecção de inconsistências e de exigência por ajustes.

Além das falhas no sistema da CEF, segundo Soares e Sátyro (2009), o CadÚnico é incompleto porque existem famílias pobres que nunca foram cadastradas, o que pode ser conferido a partir da análise dos dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD). O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) mostra que em torno de 20% das famílias apresentam informações incompletas ou incoerentes, e que outros 20% não são entrevistados há mais de dois anos. Outro problema do CadÚnico é que este sofre de viés de seleção em função de alguns municípios terem mais competência ou maior empenho que outros para manter um bom cadastro.

Porém, Soares e Sátyro (2009, p. 27) defendem que, apesar dos problemas, o CadÚnico é um cadastro satisfatório: possui um bom questionário e tem a adesão de milhares de agentes municipais que “acreditam e que se esforçam ao máximo para fornecer [...] as melhores e mais atualizadas informações possíveis”. Da mesma forma que afirmam que 20% das famílias brasileiras cadastradas possuem informações incompletas ou incoerentes, os autores mostram que isso significa que 80% das famílias contam com informações completas e coerentes. De acordo com Soares e Sátyro (2009):

O Cadastro Único é a primeira experiência de coleta de informações sobre grande parte das famílias no Brasil que vai além de um nome e um número. Trata-se de um empreendimento admirável, que abre um canal de comunicação entre o Estado e a população mais pobre. Ou seja, enquanto cadastro de pobres, o Cadastro Único é admiravelmente bom.

Retornando ao texto de Soares *et al* (2009), os autores colocam que a concessão do benefício do Bolsa Família é baseada nas informações declaradas por cada família. Essa declaração de renda pode ser verificada pelo confronto com alguns gastos também declarados no CadÚnico e dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Esse procedimento de focalização é chamado na literatura de “avaliação verificada dos meios” ou “padrão-ouro” dos métodos de focalização, que geralmente tende a funcionar melhor em países desenvolvidos devido à menor incidência de rendimentos informais. Na América Latina, o PBF é o único programa de transferência de renda condicionada baseado na autodeclaração o que gerou a expectativa, segundo Soares *et al* (2009), de que a focalização do programa não seria tão boa quanto a de outros países que utilizam a mesma ferramenta. Porém, Soares *et al* (2006) mostram a eficiência da focalização do Bolsa Família na medida em que o programa é a fonte de renda mais progressiva do Brasil: 80% da transferência vão para os 23% mais pobres da população.

Ainda sobre o método de focalização do PBF, Soares *et al* (2009) sugerem que o “padrão-ouro” de verificação de renda poderia ser mantido, mas utilizando um índice de vulnerabilidade para estimar o tempo em que as informações das famílias devem ser atualizadas. Desta forma, uma família de agricultores com pouca terra e sujeita a incertezas climáticas, por exemplo, teria um prazo maior para verificação, ao passo que uma família que vive da economia informal urbana teria um prazo mais curto. De acordo com os autores, essa opção manteria as características positivas do Bolsa Família inalteradas e permitiria que o programa se adaptasse às diferenças na volatilidade de renda dos beneficiários.

Em relação ao aumento da cobertura do PBF para 11 milhões de famílias até o ano de 2006, Soares *et al* (2009) afirmam que essa expansão não é capaz de cobrir todo o público-alvo em função dos erros inevitáveis de focalização, em razão da volatilidade da renda das famílias mais pobres e do tamanho do programa. Logo, o aumento da cobertura foi acompanhado por uma pequena queda na progressividade da transferência, deixando aproximadamente 2 milhões de famílias altamente vulneráveis sem o devido benefício. Os autores estimam que o Bolsa Família deveria aumentar para pelo menos 15 milhões de famílias beneficiadas, cobrindo a maior parte da população altamente vulnerável à pobreza. Nesse caso, o custo fiscal passaria de 0,35% para 0,47% do PIB e de 0,9% para 1,2% do gasto público, o que segundo Soares *et al* (2009, p. 30) “não parece ser exorbitante dado o objetivo de finalmente atingir a meta de segurança de renda e alimentar para todos os brasileiros”. Atualmente, o Bolsa Família atende um pouco mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional.

3.5 IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA

O Bolsa Família integra o eixo Acesso aos Alimentos, que faz parte da estratégia FOME ZERO. Dois de seus principais propósitos são: o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Lignani e Costa (2008) avaliaram, a partir de uma pesquisa realizada no ano de 2007, em cinco mil domicílios do país, a influência do Bolsa Família nas mudanças ocorridas na qualidade dos alimentos incluídos no consumo daqueles que recebem o benefício.

A partir desse estudo, segundo a percepção das famílias incluídas no programa, foi observado um aumento significativo no consumo de todos os grupos de alimentos. As mudanças mais evidentes ocorreram nas famílias residentes no Nordeste do país, com as formas mais graves de insegurança alimentar; com os rendimentos de algum integrante da família condizendo a menos da metade da renda familiar (obtidos através do trabalho formal ou informal) e, principalmente, com o valor do benefício recebido pelo Bolsa Família correspondendo a no mínimo 3/4 dos rendimentos totais. Entre as modificações observadas, apesar do aumento no consumo de cereais, feijão, carnes e leite, o consumo de frutas e vegetais continuou baixo, enquanto os alimentos industrializados e de alta densidade calórica ganharam destaque.

Os resultados de Lignani e Costa (2008) revelam que, após o recebimento do PBF, o consumo de uma dieta considerada básica e de baixo preço, como os alimentos pertencentes ao grupo dos cereais, feijões e gorduras, permaneceu alto, sobretudo nas famílias cuja renda mensal dependia ainda mais do valor do benefício. Segundo as autoras, isto sugere que essas famílias, antes de ingressar no Bolsa Família, tinham dificuldades de consumir até mesmo o arroz e o feijão, itens considerados os principais componentes da alimentação brasileira. Os resultados finais da pesquisa mostram que as famílias nordestinas beneficiadas pelo PBF aumentaram em até duas vezes a chance de consumir um tipo de carne e alimentos industrializados, o que indica a importância do valor do benefício na compra desses alimentos.

No que diz respeito às verduras e legumes, as famílias com insegurança alimentar leve apresentaram maior chance de inclusão desses alimentos em suas dietas, indicando que, quando a restrição de comida não compromete a segurança alimentar das famílias, a possibilidade de contar com o benefício do PBF no orçamento mensal permite a inserção de dietas mais saudáveis na alimentação.

Entretanto, o custo das verduras, dos legumes e da carne, juntamente com as frutas, tende a ser determinante na hora da compra. Fatores como a ampla disponibilidade de produtos energéticos e de baixo valor nutricional, como biscoitos e açúcares, a preços relativamente acessíveis, afetam as escolhas alimentares. Questões como a disseminação de propagandas em torno dessas comidas, a relação desses alimentos com o público infantil, os conflitos dos pais diante das demandas dos filhos e o tempo de preparo da alimentação influenciam igualmente as preferências na hora da compra. Desta forma, Lignani e Costa (2008) apontam que as decisões referentes à alimentação “não são condicionadas apenas por decisões baseadas numa racionalidade econômica ou em torno da saúde” (p. 11), e nem sempre o reforço nos gastos com alimentos tem como consequência melhorias na nutrição e na saúde.

Apesar do aumento da possibilidade de consumo de vegetais e frutas, em função do benefício do Bolsa Família, as famílias veem esse tipo de alimento como não-essencial ou até mesmo restrito à dieta das crianças.

Além do alto custo dos alimentos protéicos, juntamente com os fatores já citados, como tempo de preparo da comida e a ampla divulgação de biscoitos e açúcares na mídia, em seu apelo às crianças, Lignani e Costa (2008) afirmam que diversos autores que estudam a dieta pobre de famílias em situação de insegurança alimentar apresentam como uma das justificativas a pouca disponibilidade de frutas, verduras e legumes em suas moradias.

Costa *et al* (2008) também realizaram um trabalho acerca da situação de insegurança alimentar das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Diferentemente do trabalho de Lignani e Costa (2008), esse é um estudo de base nacional e utiliza a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) como método de diagnóstico da situação de segurança alimentar familiar.

A insegurança alimentar estimada pela EBIA foi associada a uma série de outras vulnerabilidades características das famílias pobres. Entre os indicadores socioeconômicos, destacou-se o acesso ao mercado de trabalho, além da renda domiciliar. A questão da formalidade do trabalho, provavelmente pela estabilidade financeira garantida, foi decisiva na definição da situação de segurança alimentar das famílias.

A gravidade no quadro de insegurança alimentar foi maior na região Nordeste entre as famílias de baixa renda, cujo titular é homem sem companheira ou homem sem companheira e com filhos, negro ou pardo, em situação de desemprego e com menos escolaridade. Mesmo que este segmento seja pequeno, se comparado com todo conjunto de famílias beneficiadas pela Bolsa Família que participaram dessa pesquisa, os autores destacam a necessidade de melhor entender as razões que desencadeiam o quadro de insegurança alimentar grave nesse tipo de família.

Costa *et al* (2008) destacam a classificação feita pela EBIA de insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave. Na pesquisa realizada, o grupo em condição alimentar leve revelou o temor de voltar a passar por privação de alimentos, situação corriqueira antes de suas inclusões no Bolsa Família. A pesquisa ainda revelou que as famílias com as formas mais graves de insegurança alimentar complementavam a alimentação obtida a partir da renda oriunda dos benefícios recebidos pelo PBF com a merenda escolar, ajuda de parentes e outros programas do governo. Esse resultado, segundo os autores, demonstra que, apesar da melhoria de quantidade e variedade de alimentos para muitas famílias, ainda existe um grupo significativo que recebe o Bolsa Família e não é capaz de ter acesso a uma dieta saudável. O resultado também reforça a importância da merenda escolar para essas famílias mais vulneráveis.

Uma das condicionalidades do Bolsa Família é a exigência da frequência escolar de crianças e jovens beneficiados pelo programa. Lima (2008) defende que, como a educação é um setor que influencia diretamente o desenvolvimento econômico e social de um país, a obrigação do cumprimento dessa condicionalidade é um dos investimentos que o governo brasileiro vem realizando no setor.

Lima (2008) defende que a imposição das condicionalidades evita que os pais desviem a verba disponibilizada pelo Bolsa Família para setores que não estejam relacionados à

educação, saúde, alimentação e moradia. A autora afirma que, garantindo a presença das crianças e adolescentes do programa na escola, diminuem-se as chances destes se envolverem com drogas, violência e marginalidade. Segundo Lima (2008), a política das condicionalidades é um investimento de longo prazo e irá diminuir o número de pobres e de indigentes no país.

A partir dos os dados da PNAD de 2006, Fontoura (2008) analisa os impactos do Bolsa Família no que diz respeito à frequência escolar dos beneficiados e encontra um resultado diferente de Lima (2008). O autor utiliza a distribuição dos domicílios beneficiários entre as classes de renda do IBGE para calcular a taxa de frequência escolar esperada para um conjunto de domicílios com esse perfil de renda, incluindo beneficiários e não-beneficiários. Conhecida a proporção entre domicílios beneficiários e não-beneficiários em cada classe de renda, Fontoura (2008) calcula a taxa global referente somente aos últimos.

Os resultados do autor mostram um impacto quase nulo no Ensino Fundamental e um impacto muito pequeno sobre o Ensino Médio. Entre os jovens de 7 a 14 anos, existe uma pequena vantagem nas regiões Norte e Nordeste que é compensada por pequena desvantagem observada no Sul e Sudeste. De acordo com Fontoura (2008), a diferença de desenvolvimento entre as regiões talvez possa ser explicada pelas oportunidades abertas aos pobres não contemplados pelo Bolsa Família. A tendência se repete para jovens de 15 a 17 anos, mas dessa vez com pequeno saldo positivo para os beneficiários.

Herkenhoff *et al* (2006) realizam uma pesquisa em uma escola estadual do município de Cariacica-ES. O objetivo das autoras foi analisar como a escola percebe alunos beneficiários do PBF e se estava sendo desenvolvida alguma ação em prol da proteção integral de seus alunos. Foram realizadas entrevistas com representantes da escola e um estudo documental a partir do CadÚnico das famílias inscritas no programa.

Segundo Herkenhoff *et al* (2006), foi possível observar que as políticas de educação e assistência social em Cariacica são fragmentadas, não existindo uma articulação para promoção de ações comuns ou complementares. As políticas de assistência social e educação são direcionadas somente para compensar as carências das famílias vulnerabilizadas pela pobreza, mas não desenvolvem programas e projetos que possam permitir o empoderamento das mesmas. A escola poderia ser um espaço de exercício da consciência crítica dos alunos e de suas famílias, além de poder proporcionar uma troca de experiências entre os beneficiários, e a organização de atividades da comunidade.

Apesar da desarticulação entre a política de educação e de assistência social, Herkenhoff *et al* (2006) verificaram que não existe por parte da maioria das entrevistadas

preconceito para com os beneficiários. Entretanto, permanece uma visão romantizada de assistência social, o que reforça a ideia das autoras de que a escola poderia ser um espaço de aprendizagem do exercício de consciência crítica.

Vieira (2008) analisa como a frequência escolar, como contrapartida do Bolsa Família no município de Santa Inês-PB, contribuiu para a melhora da educação e da qualidade de vida dos beneficiários. De acordo com Vieira (2008), ao observar os dados do Ensino Fundamental e Médio do município, é possível perceber a queda na evasão escolar. Todavia, a autora afirma que a educação continua de má qualidade, sendo percebida desta maneira pela população local e pelos beneficiários do programa, e não representa um diferencial para redução da pobreza e promoção social.

No entendimento da gestão municipal, à época do artigo de Vieira, (2008) o sistema de contrapartida de frequência escolar contribui para a construção de informações que orientam o planejamento e a avaliação de políticas e ações educacionais na cidade. Ainda, o governo local afirma que, se houver uma participação efetiva das famílias no processo educacional, o Bolsa Família deixará de ser simplesmente transferência de renda para as famílias, para se tornar um indutor mais eficaz da educação.

Porém, Vieira (2008) defende que programas de transferência que tenham como características as condicionalidades, mesmo sendo defendidos pelo Banco Mundial, violam os direitos humanos na medida em que estes devem ser garantidos pelo simples fato de um indivíduo existir, ou seja, pela sua condição humana. Assim sendo, Vieira (2008) entende que não deve haver imposição de condicionalidades ou contrapartidas a um direito humano.

Baseando-se no princípio de que a condição humana é o único quesito para a titularidade de direitos, o poder público, de acordo com Vieira (2008), tem como obrigação a garantia de serviços ligados à educação e saúde. O Estado deve ter um papel ativo para garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de aproveitar os bens e serviços postos à sua disposição, independentemente das condições sociais em que se encontram. Esta garantia de direitos sociais é especificada na Constituição Federal do Brasil como: direitos à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e ajuda aos desamparados.

Vieira (2008) acrescenta que em países em desenvolvimento como o Brasil, o poder público nem mesmo oferece os serviços nos quais as pessoas beneficiárias por programas de transferência de renda estão condicionadas. Por essa razão, entende que o Estado não deveria punir e, em hipótese alguma, excluir os beneficiários do programa quando não houver o cumprimento das condicionalidades estabelecidas.

A autora termina seu texto afirmando que, na história das políticas sociais do Brasil é possível identificar programas sociais descontínuos e insuficientes direcionados à população pobre e indigente, e que o padrão de desenvolvimento adotado considera a política social como uma questão marginal, numa perspectiva assistencialista. A autora coloca ainda que muitas vezes no país, direitos, como acesso a uma educação de qualidade, são retirados e modificados arbitrariamente, sendo transformados em uma simples relação de gratidão.

Por outro lado, em relação às condicionalidades, Mattos e Ponczek (2009) defendem que, para as famílias saírem da condição de dependência financeira do Bolsa Família, o governo poderia elaborar regras que penalizassem subjetivamente aquelas que permanecessem na condição de dependente por um período muito longo, tornando público, por exemplo, o tempo em que as famílias são integrantes do programa. Segundo os autores, os indivíduos que possuem uma característica de maior esforço, se sentirão mais constrangidos por receberem o auxílio e se esforçarão para se tornarem mais independentes.

Entretanto, para Rocha (2008), é essencial que as condicionalidades sejam repensadas: os mecanismos que possibilitam o acompanhamento das vulnerabilidades das famílias mais carentes devem continuar, porém, o caráter punitivo deve acabar, pois infantiliza os beneficiários e exige contrapartidas de famílias cuja condição de vulnerabilidade deveria ser o único critério considerado.

O autor defende que o valor da bolsa deve aumentar, permitindo que as famílias desenvolvam relações sociais em que a dignidade seja preservada. De acordo com Rocha (2008), não é suficiente somente amenizar a pobreza, mas também não permitir a violação a direitos fundamentais. No mais, é preciso dialogar com os beneficiários do PBF para que estes compreendam como funciona o programa: o Bolsa Família não deve ser visto como um favor (contribuindo para a lógica clientelista), mas como uma política pública que afirma direitos. O beneficiário não recebe o benefício porque o governo o concede, mas sim por ser um direito seu ver-se livre da pobreza e ter a segurança alimentar satisfeita.

Voltando à questão da educação, Santos *et al* (2008) estudaram os efeitos do Bolsa Família na educação dos beneficiários. No caso em pauta, foram realizados grupos focais entre famílias beneficiárias e não beneficiárias (para comparação), aplicados questionários e realizadas entrevistas com gestores nos cinco municípios com os mais baixos IDH por região: Manari-PE; Setubinha-MG; Buritinópolis-GO; Ortigueira-PR; e Guarajá-AM³.

³ O município de menor de menor IDH na região norte é Jordão, no Acre, mas o acesso à cidade tornou-se inviável para a pesquisa das autoras em função dos seis dias de viagem em transporte fluvial.

Segundo Santos *et al* (2008), tanto as famílias beneficiárias quanto não beneficiárias tem grande aceitação sobre a exigência da frequência escolar como contrapartida do Bolsa Família, o que, de acordo com as autoras, afirma a importância da escolaridade para as famílias desses municípios pobres. Entretanto, as contrapartidas relacionadas à saúde não foram muito citadas pelos entrevistados e pelos grupos focais.

Glewwe e Kassouf (2009) analisaram o impacto do PBF no rendimento escolar de crianças no Brasil. Utilizando um painel com os censos escolares de 1998 a 2005, os autores utilizaram como método de estimação a comparação das mudanças na taxa de matrícula, aprovação e abandono de escolas públicas que possuem alunos beneficiários do programa, e escolas que não possuem alunos beneficiários, nesse período. Os resultados mostraram que, no Ensino Fundamental, o Bolsa Família foi responsável pelo aumento nas matrículas da 1ª a 4ª série em 5,5% e da 5ª a 8ª série em 6,5%. As taxas de abandono escolar diminuíram em 0,5% nas escolas com alunos beneficiados da 1ª a 4ª série e em 0,4% nas de 5ª a 8ª série, e as taxas de aprovação aumentaram em cerca de 0,9% da 1ª a 4ª série e 0,3% da 5ª a 8ª série.

De acordo com os autores, partindo do pressuposto de que o programa tem pouco ou nenhum impacto sobre os não beneficiários, o impacto sobre os estudantes beneficiados, que representam 1/3 do total de crianças no Brasil, é cerca de três vezes maior. Ainda, Glewwe e Kassouf (2009) afirmam que o Bolsa Família é o maior programa do mundo que oferece incentivos às famílias para matricular seus filhos na escola e que, não obstante os resultados educacionais positivos encontrados na pesquisa, ainda é extremamente importante saber se os benefícios do PBF superam seus custos.

Embora o Bolsa Família não se caracterize em si como uma política governamental concebida ou voltada para o segmento feminino, ele traz concepções sobre as relações de gênero. Suas consequências são significativas sobre as mulheres pobres e extremamente pobres, já que os titulares do cartão do PBF são preferencialmente mulheres, responsáveis pelos gastos e cumprimento das condicionalidades. Em função disto, diversos autores analisam em seus textos o impacto do Bolsa Família sobre o empoderamento das mulheres.

Um desses autores é Costa (2008), que discute em seu texto os efeitos do Bolsa Família sobre a autonomia das mulheres que recebem o benefício. O artigo da autora é baseado em uma pesquisa quantitativa que objetivou apreender a percepção dos beneficiários sobre a titularidade do benefício e as situações mais vivenciadas pelos titulares e suas implicações sobre a dinâmica das famílias, principalmente nas questões do poder de decisão. O trabalho de Costa (2008) pressupõe que a autonomia das mulheres que recebem o PBF é

um conceito importante para o entendimento das relações de gênero e das políticas de redução de desigualdade no país.

No caso da pesquisa quantitativa, foi possível identificar que 87,5% dos titulares afirmaram que o benefício deve ficar no nome da mulher, enquanto 3,2% acreditam que deve ficar no nome do homem e 9,4% assinalaram a opção “tanto faz”. Observando cada uma das regiões do país, a autora assegura que não existiram variações significativas entre os resultados das respostas. A região Nordeste obteve o maior resultado, com 89,7% dos participantes da entrevista respondendo que o benefício deveria ficar no nome da mulher, sendo que a região Sul apresentou o menor percentual, com 81,4%. É também na região Sul que se concentra o maior percentual de respostas em que o sexo do titular do cartão do Bolsa Família surge como fator que independe, 15%. Logo após, por ordem decrescente, aparece a região Norte com 13,4%; Centro-Oeste com 10,1%; Sudeste com 8,7% e Nordeste com 7,8%.

Em relação ao total de mulheres titulares que concordam com a permanência dessa situação, as explicações mais recorrentes são a de que mulheres “conhecem melhor as necessidades da família” (64,4%) e a de que “tendem a gastar com alimentação e com os filhos” (17,1%). As mulheres que responderam à pesquisa acreditam que a titularidade do cartão não deve ficar no nome do homem, porque esses tendem a gastar com bebidas e “outras diversões”.

Segundo Costa (2008), a reprodução das desigualdades sociais acontece principalmente por dois canais: o parentesco e as condições de origem da família, e a hierarquia da ocupação. Diante das múltiplas configurações dos lares e das famílias, a autora afirma também ser imprescindível conhecer as novas estruturas e a diversidade de situações no âmbito familiar, especialmente do trabalho da mulher e sua contribuição na renda familiar, para compreender os efeitos do Bolsa Família sobre o empoderamento do sexo feminino.

Em relação ao trabalho, Costa (2008) considera este um aspecto significativo no que diz respeito ao público beneficiário do PBF e, principalmente, para as mulheres titulares. Se considerada a homogeneidade relativa entre as famílias e as mulheres beneficiárias do programa, no que se refere à renda e à inserção ocupacional (o que as caracteriza como vivendo em condições de pobreza ou extrema pobreza e vulnerabilidade), a autora afirma que é possível reunir evidências de que o sexo feminino, por sua condição social, posição na família e inserção no mercado de trabalho, convive com uma “intensa jornada para a reprodução social fortemente marcada pela divisão sexual do trabalho” (COSTA, 2008, p. 13). Acrescenta-se ainda o tempo de deslocamento entre a moradia e os serviços de saúde, educação e outros (quando disponíveis) e como eles influenciam diretamente essa jornada

para a reprodução social (como levar os filhos à creche ou à escola e aos serviços de saúde, por exemplo).

Esse é um dos motivos pelo qual políticas públicas voltadas para crianças e jovens, bem como aquelas formuladas diretamente para as mulheres com filhos, incidem sobre uma melhor distribuição das responsabilidades familiares e repercutem positivamente sobre a jornada do sexo feminino na reprodução social. Em outras palavras, políticas voltadas para o aumento da autonomia das famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza guardam estreita relação com as oportunidades viabilizadas para as mulheres titulares.

O aumento da independência financeira, do poder de decisão em relação ao dinheiro da família, do poder de compra e do respeito dos seus companheiros, segundo Costa (2008), são questões apontadas pelas mulheres titulares e que trazem implicações diretas e de curto prazo nos arranjos e nas dinâmicas familiares. Logo, a autora afirma ser importante intensificar atividades que contribuam para a melhoria da qualidade de vida e apropriar a discussão da dimensão de gênero nas políticas sociais. Trata-se tanto de garantir os direitos sociais, como também de privilegiá-los nos processos de desenvolvimento econômico. Há vasta literatura sobre a incorporação da dimensão de gênero nas políticas de desenvolvimento, cabendo também ao campo das políticas sociais apropriar-se desse debate. Os modelos de desenvolvimento são capazes de reafirmar a perspectiva da incorporação da mulher e intervir sobre as assimetrias de gênero.

O artigo de Santos (2008) também aborda a questão do papel feminino. Em seu trabalho, o autor analisa como o Bolsa Família é apreendido em um pequeno município no Vale do Ribeira (o qual ele não nomeia), no Paraná, e os significados atribuídos ao programa. De acordo com o autor, nessa cidade, a figura da mãe é que define o uso de recursos do programa e assim a individualidade delas e de cada membro da família é deslocada para o coletivo “família”.

No artigo de Santos *et al* (2008) sobre o Bolsa Família nos cinco municípios de menor IDH do país, os autores revelaram que, em 87,8% dos casos investigados, as mulheres eram titulares do PBF, e que uma questão que perpassou toda a pesquisa foi a representação das mulheres como mães, esposas e responsáveis pela organização do ambiente doméstico.

Os entrevistados e as próprias mulheres beneficiárias demonstraram uma tendência a associar o recebimento do benefício pelo sexo feminino em função de sua responsabilidade no atendimento das necessidades dos filhos. Existiu uma propensão também, segundo as autoras, de utilizar as palavras mulher e mãe como sinônimos. Historicamente, foram associadas às mulheres características que enfatizam o sexo biológico como determinante de atributos

psicológicos e sociais, restringindo a figura feminina ao desempenho de papéis ligados a procriação e maternidade. Além disso, tradicionalmente, os homens são estimulados a se manterem alheios às questões domésticas, reforçando o papel feminino como cuidadora dos filhos e até mesmo do esposo e outras pessoas da família.

O segundo motivo que apareceu na pesquisa, sobre as mulheres serem as responsáveis pelo recebimento do Bolsa Família, foi a crença de que os homens poderiam gastar o benefício com jogos e bebidas alcoólicas ou mesmo se sentirem acomodados em relação ao trabalho. Por outro lado, Costa *et al* (2008) afirmam em seu texto que diversos fatores podem tornar mais frágil a capacidade do homem no cuidado familiar, como, por exemplo, a dificuldade de inserção em redes sociais de apoio.

Além dos impactos causados pelo programa no âmbito doméstico, Santos *et al* (2008) destacam também a maior visibilidade das beneficiárias na sociedade e poder de decisão fora do domicílio. Pelo fato de possuírem o cartão do Bolsa Família, a negociação com comerciantes locais para abertura de créditos foi apontada pelo sexo feminino como uma das mudanças ocorridas após ingresso da família no PBF.

Por fim, o estudo das autoras afirma a autonomia das mulheres e o aumento do poder de decisão e negociação no âmbito doméstico após o Bolsa Família. A maioria das beneficiárias responderam ainda que o PBF não causa conflitos no domicílio, atribuindo esta realidade ao fato de que todos os membros da família, inclusive o companheiro, se beneficiam dos recursos do programa, uma vez que se destinam basicamente à compra de alimentos.

Teixeira (2008) traz uma análise do impacto do Bolsa Família na oferta de trabalho das mulheres e homens, mostrando como a elasticidade da oferta de horas de trabalho varia de acordo com o sexo e a posição na ocupação. As mulheres são, de acordo com a autora, mais sensíveis ao choque orçamentário, tendo em vista a divisão do trabalho na família. Teixeira (2008) coloca que existe uma substituição entre as horas de trabalho remunerado e o tempo despendido nos afazeres domésticos para as mulheres que pertencem a domicílios de renda *per capita* maior do que 55%. Já aquelas que pertencem a domicílios de faixa de renda *per capita* menor são mais suscetíveis ao efeito-substituição, com os resultados demonstrando um aumento da oferta de trabalho.

Em relação ao efeito médio do Bolsa Família na oferta de horas de trabalho para ambos os sexos, este varia entre zero e a diminuição de 3,5h de trabalho remunerado. Assim sendo, Teixeira (2008) coloca que não se pode afirmar que o PBF é responsável por gerar dependência em relação a rendimentos desvinculados ao trabalho. A autora também destaca que a relação entre o programa e a oferta de trabalho não é constante, dependendo da renda

familiar e do valor do benefício recebido. Os efeitos são mais intensos para as famílias que possuem apenas uma criança, e para os domicílios cujas rendas *per capita* são inferiores a R\$20,30 mensais.

Teixeira (2008) afirma que, entre as posições de ocupação, o trabalho formal é o menos elástico, sendo o empreendimento próprio o de maior elasticidade. O autor acrescenta que a flexibilidade de horários de trabalho e a garantia de direitos a eles associados influenciam a sensibilidade dos indivíduos às variações no orçamento.

Por outro lado, Fontoura (2008) constata, usando dados da PNAD do ano de 2004, que entre os 30% mais pobres, a participação no mercado de trabalho é de 74% para domicílios beneficiários contra 69% para aqueles que não recebem o Bolsa Família. O benefício médio de R\$60 em 2004, o que representa um aumento médio de 11% na renda, não é o suficiente para o abandono do trabalho, “a não ser em casos de trabalhos extremamente mal-remunerados, instáveis ou mesmo insalubres” (FONTOURA, 2008, p. 05). Mesmo nesses casos, o autor argumenta que os indivíduos vulneráveis que recorrem a trabalhos precários são os que menos poderiam abrir mão da renda adicional.

Grande parte dos textos a respeito do Bolsa Família se dedica ao estudo dos impactos do programa sobre a pobreza, a extrema pobreza e a desigualdade social. Nesta conjuntura, Soares *et al* (2009) se propõem a atualizar as estimativas da contribuição do PBF no combate à desigualdade no Brasil. Para saber quais rendimentos e transferências contribuíram para a desigualdade de renda, os autores calculam o coeficiente de concentração e a participação média na renda total de cada um. Em termos matemáticos, eles apresentam o índice de Gini da seguinte forma:

$$G = \sum_k c_k \mu_k$$

Onde G é o coeficiente de Gini, ou seja, a medida da desigualdade da renda total, C_k representa o coeficiente de concentração da renda k e μ_k a participação da renda k na renda total.

Nas tabelas 1 e 2, feitas a partir de dados da PNAD, Soares *et al* (2009) e Soares e Sátyro (2009a) mostram que, enquanto os rendimentos do trabalho, das pensões e aposentadorias estão menos concentrados em 2006 do que nos anos de 2004 e 1995, as transferências sociais focalizadas na população mais pobre, como o Bolsa Família e o BPC, aumentaram sua concentração. É possível observar também que a renda trabalho foi a principal responsável pela redução da desigualdade tanto no ano de 1995 como em 2004 e 2006, mas seu peso no total da renda vem diminuindo.

TABELA 1: COEFICIENTES DE CONCENTRAÇÃO E PESO NA RENDA TOTAL DE CADA FONTE

	2004	2006	$\Delta(\text{p.p.})$
Gini da renda domiciliar <i>per capita</i>	0,569	0,560	-0,010
Componente da renda			
Coeficientes de concentração			
Renda do trabalho	0,567	0,563	-0,004
Aposentadorias e pensões públicas	0,598	0,578	0,039
Capital e transferências privadas	0,649	0,654	-0,013
Transferências sociais focalizadas	-0,373	-0,307	0,058
BPC-Loas	-0,111	-0,054	0,002
Bolsa Família	-0,524	-0,498	0,002
Peso na renda total			
Renda do trabalho	76,5%	76,0%	-0,0047
Aposentadorias e pensões públicas	18,0%	17,9%	-0,0012
Capital e transferências privadas	4,8%	4,9%	0,0015
Transferências sociais focalizadas	0,78%	1,22%	0,0044
BPC	0,28%	0,53%	0,0024
Bolsa Família	0,49%	0,69%	0,0020

FONTE: Soares *et al*, 2009, p. 18.

TABELA 2: COEFICIENTES DE CONCENTRAÇÃO E PESOS DE DIVERSOS AGREGADOS DE RENDA

TIPO DE RENDA	COEFICIENTE DE CONCENTRAÇÃO			PESO NA RENDA TOTAL		
	1995	2004	2006	1995	2004	2006
Renda domiciliar <i>per capita</i>	59,9	56,9	56,0	100,0%	100,0%	100,0%
Renda do trabalho	59,4	56,7	56,3	82,0%	76,5%	76,0%
Aposentadorias e pensões públicas	58,1	59,8	57,8	13,3%	18,0%	17,9%
Outros rendimentos (capital)	72,2	64,9	65,4	4,6%	4,8%	4,9%
BPC		-11,1	-5,4	0,0%	0,3%	0,5%
Bolsa Família		-52,4	-49,8	0,0%	0,5%	0,7%

FONTE: Soares e Sátyro, 2009a, p. 28.

Nas tabelas 3 e 4, Soares *et al* (2009) e Soares e Sátyro (2009a) destacam que, apesar do Bolsa Família ser responsável por menos de 1% da renda das famílias, o programa foi responsável por 19% da queda da desigualdade. Essa eficácia do PBF deve-se, segundo Soares *et al* (2009), à progressividade do benefício, que por sua vez está ligada à focalização do mesmo. No período de 1995 a 2004, o coeficiente de Gini caiu quase três pontos. De acordo com Soares e Sátyro (2009a), considerando que a queda ocorreu quase totalmente após o ano de 2002, trata-se de um bom ritmo de queda.

TABELA 3: DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO COEFICIENTE DE GINI ENTRE 2004 E 2006

COMPONENTE DE RENDA	EFEITO COEFICIENTES DE CONCENTRAÇÃO	EFEITO PESOS RELATIVOS	EFEITO TOTAL
Renda do trabalho	-0,0003	-0,3069	-0,3072
Aposentadorias e pensões públicas	-0,0029	-0,3536	-0,3565
Capital e transferências privadas	0,0133	0,0241	0,0374
Transferências sociais focalizadas	-0,4003	0,0659	-0,3343
Loas	-0,1560	0,0233	-0,1327
Bolsa Família	-0,2167	0,0150	-0,2017
Total	-0,3626	-0,5980	-0,9606

FONTE: Soares *et al.*, 2009, p. 18.

TABELA 4: DECOMPOSIÇÃO DA QUEDA NO COEFICIENTE DE GINI

TIPO DE RENDA	CONTRIBUIÇÃO ABSOLUTA		CONTRIBUIÇÃO PERCENTUAL	
	95 A 04	04 A 06	95 A 04	04 A 06
Renda domiciliar <i>per capita</i>	-2,9	-1,0	100%	100%
Renda do trabalho	-2,1	-0,3	73%	32%
Aposentadorias e pensões públicas	0,3	-0,4	-10%	37%
Outros rendimentos (capital)	-0,3	0,0	11%	-4%
BPC-LOAS	-0,2	-0,1	7%	14%
Bolsa Família	-0,5	-0,2	19%	21%

FONTE: Soares e Sátyro, 2009a, p. 28.

Maia (2008), em seu trabalho, afirma que entre os anos de 2005 e 2006 houve uma melhora na condição de vida da população mais pobre, sendo o Bolsa Família o principal responsável por este impacto, aumentando a renda dos beneficiários e permitindo o aumento dos níveis de consumo, principalmente de alimentos. A autora coloca que, entre 2001 e 2004, 1/3 da queda na desigualdade teria ocorrido em função do PBF, sendo o mercado de trabalho o responsável por outro 1/3 da baixa.

Ivo (2008) também aborda a questão do Brasil ter apresentado taxas inéditas de queda do índice de Gini, destacando o contexto de recuperação econômica e a geração de postos de trabalho protegidos. Segundo a autora, esta recuperação não chegou a aumentar a participação do trabalho na formação da renda das famílias que, em 2006, não chegou se equiparou ao patamar de 85% do ano de 1991. Entretanto, a autora destaca que os programas governamentais, especialmente os programas de transferências de renda, continuam representando um peso significativo e crescente para os 50% mais pobres da população. Para

Ivo (2008), isso significa que apesar da recuperação geral da economia, o nível de reprodução dessas famílias ainda depende significativamente das políticas públicas sociais.

Voltando ao texto de Soares e Sátyro (2009a), os autores afirmam que o Bolsa Família tem tido pequeno impacto sobre a pobreza medida como porcentagem de pessoas vivendo abaixo do valor de R\$ 120,00. De acordo com os autores, isso é previsível, uma vez que os valores transferidos são substantivamente menores que a linha de R\$ 120,00 *per capita*. Contudo, os autores também colocam que existe um impacto maior sobre “o hiato de pobreza e a severidade da pobreza, medidas que dão maior peso ao que ocorre na cauda inferior da distribuição” (SOARES E SÁTYRO, 2009a, p. 29). A tabela 5 mostra que o Bolsa Família diminuiu a porcentagem de pessoas pobres (no caso, abaixo de R\$ 120,00) em apenas 1,64 ponto percentual, ou seja, diminuiu somente 8% dos 21,7% da população. O hiato de pobreza, por outro lado, caiu 18% e a severidade da pobreza aproximadamente 25%. Soares e Sátyro (2009a) defendem uma expansão do PBF para que o programa tenha um maior impacto.

TABELA 5: IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA SOBRE A POBREZA

EFEITO / MEDIDA	P0: PORCENTAGEM	P1: HIATO	P2: SEVERIDADE
Com Bolsa Família	21,7%	9,4%	5,9%
Sem Bolsa Família	20,0%	7,8%	4,6%
Redução absoluta (p. p.)	1,64	1,68	1,30
Redução percentual	8%	18%	22%

FONTE: Soares e Sátyro, 2009a, p. 28.

Soares e Sátyro (2009b) mostram que a queda no coeficiente de Gini para o Brasil, nos anos de 2004 e 2006, foi uma tendência nacional observada em quase todos os estados brasileiros, com exceção de sete: Bahia, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, Rondônia e os mais preocupantes, Alagoas e Maranhão. Quanto às causas, os autores afirmam existir um padrão regional. Nos estados do Norte e do Nordeste, as transferências de renda, principalmente o Bolsa Família, são as principais causas da redução da desigualdade. No Nordeste, o PBF, juntamente com outros programas de transferência de renda, foi responsável por 88% da queda da desigualdade. Por outro lado, nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, esses programas impactaram em 24% na redução total da disparidade.

De acordo com a pesquisa de Soares e Sátyro (2009b), o peso na renda total dos programas de transferência de renda é muito pequeno, se comparados com os demais componentes, sendo que as regiões Nordeste e Norte se destacam um pouco mais que as regiões Sul e Sudeste nesse quesito. De todos os estados, o que mais se sobressai é Roraima,

onde o Bolsa Família chegou a apresentar peso de 2,97% da renda total no ano de 2006. No Nordeste, o PBF oscila de 1,32% em Sergipe a 2,60% no Piauí e, no Centro-Oeste, apresenta um padrão mais baixo, oscilando menos de 0,5% no Mato Grosso e Distrito Federal a 1,06% em Goiás. Nas regiões Sul e Sudeste, o Bolsa Família tem um peso muito pequeno na composição da renda total.

No trabalho de Tavares *et al* (2009), os autores afirmam que nos estados da Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pernambuco, Tocantins e até mesmo Maranhão, os recursos do programa se aproximaram bastante do suficiente para a perfeita focalização (mais de 90%). Por outro lado, nos estados do Amapá, Amazonas, Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo, o tamanho do programa correspondeu a cerca de 55%, ou menos, do público-alvo destas localidades.

4 UMA ABORDAGEM SENIANA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O objetivo deste capítulo é retomar as discussões do capítulo 3 e analisar o Bolsa Família a partir da abordagem das capacitações e dos conceitos de Amartya Sen. São discutidas questões relacionadas ao programa no âmbito da renda, da educação, da saúde, do trabalho e do empoderamento das mulheres. Por fim, são expostas algumas sugestões relativas a um aperfeiçoamento do desenho do PBF para que este possa englobar múltiplas dimensões, e não somente o segmento da renda.

4.1 O BOLSA FAMÍLIA E A QUESTÃO DA RENDA

O Bolsa Família é definido como um programa de transferência direta de renda para famílias pobres ou extremamente pobres que residem no país. São consideradas pobres, de acordo com o PBF, aquelas famílias com renda *per capita* entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, e extremamente pobres as com renda *per capita* abaixo dos R\$ 70,00. Entretanto, em relação às famílias pobres, somente as que possuem crianças de até 15 anos ou jovens de 16 a 17 anos têm direito ao benefício, que corresponde a R\$ 32,00 por criança⁴ e R\$ 38,00 por adolescente⁵. No que diz respeito às famílias extremamente pobres, o benefício é de R\$ 70,00.

CRITÉRIOS		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Elegibilidade (renda familiar mensal <i>per capita</i>)	Extremamente pobres	50,00	50,00	60,00	60,00	60,00	70,00	70,00	70,00	
	Pobres	100,00	100,00	120,00	120,00	120,00	140,00	140,00	140,00	
Benefício	Extremamente pobres	Básico	50,00	50,00	50,00	58,00	62,00	68,00	68,00	70,00
		Básico	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pobres	Variável	15,00	15,00	15,00	18,00	20,00	22,00	22,00	32,00
		BVJ	-	-	-	-	-	33,00	33,00	38,00

QUADRO 1: EVOLUÇÃO DOS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA, 2004-2009, EM R\$.

FONTE: Elaboração própria com base em dados do MDS em Números e Souza (2011).

⁴ Até cinco crianças de acordo com a expansão anunciada em setembro de 2011.

⁵ Até dois adolescentes.

Atualmente, mais de 12 milhões de famílias são favorecidas pelo Bolsa Família, número este que atende a 98,54% das famílias pobres do país, segundo estimativas da PNAD de 2006⁶. Apesar do programa não ser capaz de cobrir completamente o público-alvo em função dos erros inevitáveis de focalização e da volatilidade da renda das famílias mais pobres, Souza (2011) defende que o PBF possui um alto grau de focalização e que este objetivo está razoavelmente alcançado. Por outro lado, Soares *et al* (2009) afirmam que o programa deveria aumentar para pelo menos 15 milhões de famílias, com o intuito de cobrir a maior parte da população vulnerável à pobreza.

**TABELA 6: NÚMERO DE BENEFÍCIOS DO
BOLSA FAMÍLIA EM DEZEMBRO**

ANO	NÚMERO DE BENEFÍCIOS
2004	6.571.839
2005	8.700.445
2006	10.965.810
2007	11.043.076
2008	10.557.996
2009	12.310.915
2010	12.778.220
2011	12.805.037 ¹

¹ O número corresponde a agosto de 2011.

FONTE: Elaboração própria com base em dados do IpeaData e do MDS em Números.

A partir da perspectiva das capacitações, um dos problemas que surge na análise do Bolsa Família é o fato da pobreza não poder ser adequadamente julgada em função da renda. Além de classificar pobreza somente como insuficiência de riqueza monetária, o programa concede o benefício em forma de rendimentos monetários. Estes não podem ser compreendidos como o propósito a ser atingido, mas sim como uma das maneiras para alcançar as realizações que os indivíduos almejam. Além da presença de outros meios importantes, Sen (2008) também destaca a existência de variações interpessoais na relação entre os meios e os vários fins.

O que os indivíduos podem ou não realizar, não depende somente da renda, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam suas vidas e os fazem ser o que são. Essas características tornam os seres humanos criaturas imensamente diversas: existem diferenças de idade, sexo, força física, saúde física e mental, capacidade intelectual, vulnerabilidade epidemiológica, ambiente social, questões climáticas e vários outros aspectos.

⁶ Dados do MDS em Números.

Toda essa diversidade, entretanto, dificilmente pode ser adequadamente acomodada na estrutura habitual de avaliação da desigualdade baseada na renda. De acordo com Sen (2008), a tendência de descartar as diversidades interpessoais pode vir da própria retórica da igualdade de que “todos os homens são iguais”, o que induz algumas análises a pressupor a ausência dessas diferenças. Assim sendo, o resultado de um estudo a cerca de uma distribuição de renda mais igualitária pode gerar desigualdades substantivas no âmbito do bem-estar e da liberdade.

Viver, segundo Sen (2008), pode ser visto como um conjunto de funcionamentos inter-relacionados que compreendem estados e ações. A realização de um indivíduo deve ser concebida, sob esse ponto de vista, como o vetor de seus funcionamentos que, por sua vez, devem variar desde coisas elementares, como estar nutrido adequadamente, estar com boa saúde, livre de doenças evitáveis e morte prematura, até realizações mais complexas, como ser feliz, ter respeito próprio e tomar parte na vida da comunidade. Ao julgar a igualdade, a eficiência e a justiça social em termos de capacitações para realizar aquilo que se tem razão para valorar, a abordagem das capacitações acaba por levar em conta a diversidade humana como um fator importante (SEN, 1979).

Pode-se argumentar que o Bolsa Família procura atender grupos que teoricamente possuem uma dificuldade maior de converter renda em capacitação, como crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes (nos dois últimos casos, através do Benefício Variável de Caráter Extraordinário). Porém, o programa não considera as dificuldades individuais de cada beneficiário. Pode-se dizer que o PBF leva em conta a maior dificuldade que esses grupos (crianças, adolescentes, gestantes, nutrizes) possuem de converter renda em capacitação; entretanto, o programa não leva em conta outros espaços como o da liberdade, juntamente com as características e dificuldades individuais de cada beneficiário. Uma família com um filho saudável e outro doente receberá o mesmo benefício de uma família com dois filhos saudáveis, por exemplo. Uma família com dois filhos saudáveis, porém com um dos pais doente, receberá igual valor que outra família com a mesma quantidade de filhos, sendo todos os integrantes saudáveis. Questões como exploração ou discriminação também exigem o uso de informações que não podem ser captadas pela perspectiva da renda.

A pobreza é tratada, no enfoque das capacitações, como um fenômeno multidimensional. Em uma perspectiva mais abrangente, pobreza pode ser definida como privação de capacitações básicas, e não apenas insuficiência de renda. Contudo, a abordagem das capacitações não nega que o baixo nível de renda seja uma das principais causas da pobreza. Entre as capacitações e a riqueza monetária existe, em alguns casos, uma relação de

interdependência: a falta de renda pode gerar perda de capacitações, e a privação de certas capacitações pode trazer como consequência uma vida em que se auferem poucos rendimentos.

**TABELA 7: DESIGUALDADE –
COEFICIENTE DE GINI**

ANO	COEFICIENTE DE GINI
1995	0,601
1996	0,602
1997	0,602
1998	0,600
1999	0,594
2001	0,596
2002	0,589
2003	0,583
2004	0,572
2005	0,569
2006	0,563
2007	0,556
2008	0,548
2009	0,543

FONTE: IpeaData.

NOTA: O IpeaData não informa o coeficiente do ano 2000.

A análise da pobreza somente como insuficiência de renda, como mostrado no capítulo 2 nos estudos de Ivo (2008), Maia (2008), Soares *et al* (2009), Soares e Sátyro (2009a), e Soares e Sátyro (2009b) apontam para queda do índice de Gini no país, sobretudo a partir do ano de 2002. Os autores também afirmam que essa redução foi uma tendência nacional observada em quase todos os estados brasileiros e que, a partir de 2004, o Bolsa Família foi um dos grandes responsáveis por essa trajetória. Hailu e Soares (2009) atribuem a queda do Gini, nos últimos anos, à melhora da educação, decorrente da universalização do acesso ao Ensino Fundamental e a queda da taxa de repetência, juntamente com a criação de diversos programas de transferência de renda, como o PBF.

O MDS afirma, baseado em estimativas da PNAD de 2006, que no Brasil existem 12.995.195 famílias pobres, das quais 98,54% recebem os benefícios do Bolsa Família. Isso significa que 12.805.037 famílias brasileiras estão tendo sua situação de pobreza (em função da renda) aliviada, e, provavelmente, estejam realizando algumas capacitações básicas em função do valor concedido. Entretanto, Sen (1979) defende que, mesmo em situações de urgência, é possível para os programas assistencialistas trabalharem com o espaço das liberdades, e não somente com o espaço da renda.

Na dimensão das capacitações e das liberdades, pobreza é vista como privação de capacitações básicas, como não ter acesso a uma boa educação e saúde, e não poder se alimentar adequadamente. Duas das condicionalidades do Bolsa Família dizem respeito à frequência escolar das crianças e adolescentes e ao acompanhamento médico das crianças e das mulheres beneficiadas pelo programa, assunto este que será discutido nos próximos tópicos.

4.2 O BOLSA FAMÍLIA E A EDUCAÇÃO

As condicionalidades são os compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias para poderem continuar recebendo o Bolsa Família. No que diz respeito à educação, as crianças e adolescentes dos 6 aos 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Os alunos entre 16 e 17 anos, por outro lado, devem ter frequência mensal mínima de 75%.

De acordo com Lima (2008), as condicionalidades do programa são investimentos de longo prazo e diminuem as oportunidades das crianças e adolescentes se envolverem com drogas e violência. A partir dos dados da PNAD de 2006, conhecida a proporção entre domicílios beneficiários e não-beneficiários em cada classe de renda, Fontoura (2008) calcula os impactos do Bolsa Família na frequência escolar dos beneficiários, aponta que esses são praticamente nulos no Ensino Fundamental e mínimos no Ensino Médio. Segundo Souza (2011), a influência do PBF sobre os resultados na educação apresenta, geralmente, efeitos positivos, ainda que marginais. O autor afirma que, atualmente, mesmo entre crianças e adolescentes pertencentes a famílias pobres que não recebem os benefícios do Bolsa Família, a frequência escolar é alta, sendo em média 95% entre jovens de 7 a 14 anos de idade. De acordo com Souza (2011), o mesmo vale para o atraso escolar.

Vieira (2008), ao analisar a frequência escolar como contrapartida do Bolsa Família, expõe que o PBF contribuiu para a melhora da educação e da qualidade de vida dos beneficiários. A autora observa uma queda na evasão escolar das crianças e adolescentes dessas famílias, tanto no Ensino Fundamental como no Ensino Médio. Entretanto, Vieira (2008) afirma que a educação continua de má qualidade, não representa um diferencial para redução da pobreza e promoção social, e é percebida dessa maneira pelos próprios beneficiários do programa. Da mesma forma, Herkenhoff *et al* (2006) criticam as políticas de

educação e assistência social promovidas pelo Bolsa Família, em função das mesmas serem fragmentadas, e de não existir uma articulação para promoção de ações comuns ou complementares. Segundo as autoras, as políticas de educação e assistência social não desenvolvem programas e projetos que possam permitir a autonomia das famílias vulnerabilizadas pela pobreza.

Assim sendo, é possível concluir que a condicionalidade do Bolsa Família vinculada à área da educação promove um efeito positivo pequeno e, por vezes, nulo na frequência escolar e nas taxas de reprovação das crianças e adolescentes beneficiados pelo programa. Alguns autores percebem, ademais, que não houve uma melhora na educação e nas políticas de assistência social voltadas às famílias pobres. É importante também destacar o argumento de Vieira (2008) de que programas de transferência que tenham condicionalidades como uma das características violam os direitos humanos, visto que estes devem ser garantidos pelo simples fato do indivíduo existir, ou seja, por sua condição humana. Dessa forma, segundo o autor, não deveria haver imposição de uma condicionalidade, que na verdade constitui um direito humano.

4.3 O BOLSA FAMÍLIA E A SAÚDE

As condicionalidades do Bolsa Família no âmbito da saúde exigem que as famílias se comprometam a acompanhar o cartão de vacinação das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa dos 14 aos 44 anos também precisam estar em dia com a vacinação, sendo que as gestantes ou lactantes devem realizar o pré-natal.

De acordo com Souza (2011), a imposição dessas condicionalidades e o aumento da renda das famílias, via transferência, podem ter efeitos positivos sobre a saúde dos beneficiários. Entretanto, as avaliações existentes não demonstram uma melhora nos indicadores ligados à saúde, como a taxa de mortalidade infantil, em função do PBF.

É possível observar, entretanto, um aumento no consumo de alimentos. Lignani e Costa (2008) revelam que após o recebimento dos benefícios o consumo de cereais, feijões e gorduras cresceu, sobretudo entre as famílias cuja renda mensal dependia bastante da bolsa recebida. De acordo com as autoras, isto sugere que algumas famílias, antes de ingressar no Bolsa Família, tinham dificuldades de consumir até mesmo o arroz e o feijão, itens considerados os principais componentes da alimentação brasileira. No que diz respeito aos

legumes, frutas e vegetais, apesar do aumento da possibilidade de consumo desses alimentos, isto não ocorreu: algumas famílias os consideram não-essenciais, restritos à dieta das crianças, e o preço é determinante na hora da compra. A ampla disponibilidade de produtos calóricos e de baixo valor nutricional, como biscoitos e açúcares, a preços acessíveis, acaba também afetando as escolhas alimentares.

Costa *et al* (2008) afirmam que as famílias com as formas mais graves de insegurança alimentar complementavam a alimentação obtida a partir da renda oriunda dos benefícios do Bolsa Família com a merenda escolar, ajuda de parentes e outros programas do governo. Segundo os autores, esses resultados revelam que, apesar da melhoria de quantidade e variedade de alimentos para muitas famílias, continua existindo um grupo significativo que recebe os benefícios do PBF e não é capaz de ter acesso a uma boa alimentação.

Dessa forma, pode-se inferir que o Bolsa Família, a partir da transferência concedida, aumenta a possibilidade da família beneficiada ampliar o leque dos alimentos de sua dieta. Parte significativa da renda recebida é destinada a alimentação, porém, a dieta de muitos beneficiários continua pobre no que diz respeito a legumes, frutas e vegetais. Outras famílias, por sua vez, precisam complementar sua alimentação através de outros meios que não o auxílio do PBF. Sobre as condicionalidades ligadas a saúde, novamente é importante citar Vieira (2008). De acordo com a autora, a condição humana deve ser o único quesito para a titularidade de direitos. A garantia de serviços ligados à saúde é especificada pela Constituição Federal do Brasil e, por esta razão, o Estado não deveria punir e excluir os beneficiários do programa quando não houver o cumprimento das condicionalidades.

4.4 O BOLSA FAMÍLIA E O TRABALHO

Segundo Souza (2011), programas de transferência de renda geram diferentes incentivos em relação à oferta de trabalho dos adultos das famílias beneficiária. Se lazer for um bem normal, a transferência em si gera um efeito renda que induz os indivíduos a reduzir a oferta de trabalho. A imposição da condicionalidade da frequência escolar, por outro lado, pode fazer com que os adultos precisem substituir as tarefas dos filhos em casa ou no mercado de trabalho. Caso os adultos sejam substitutos as tarefas domésticas, a condicionalidade induz a uma redução da oferta de trabalho dos mesmos; caso sejam substitutos no mercado de

trabalho, a condicionalidade pode induzir a uma maior oferta de trabalho dos adultos. Dessa forma, para o autor, o resultado líquido é uma questão empírica.

Teixeira (2008) defende que não se pode afirmar que o Bolsa Família é responsável por gerar dependência em relação a rendimentos desvinculados ao trabalho. De acordo com a autora, o efeito médio do programa na oferta de horas de trabalho, tanto para o homem quanto para a mulher, varia entre zero e a queda de 3,5h de trabalho remunerado. Teixeira (2008) também destaca que a relação entre o programa e a oferta de trabalho não é constante, dependendo da renda familiar e do valor do benefício recebido.

4.5 O BOLSA FAMÍLIA E AS MULHERES

No ranking anual de desigualdade de gênero (*Global Gender Gap*), em 2009, o Brasil aparece na 81ª colocação, oito posições abaixo de onde estava no ano de 2008⁷. Este ranking leva em consideração questões como acesso à saúde e diminuição de níveis de mortalidade; nível de formação educacional; diferenças salariais e oportunidades de colocação no mercado de trabalho; e participação política de ambos os gêneros.

O Bolsa Família, mesmo não se caracterizando como uma política governamental concebida ou voltada para o segmento feminino, traz concepções sobre relações de gênero e tem um efeito significativo sobre o empoderamento das mulheres pobres e extremamente pobres. Como os titulares do cartão do PBF são preferencialmente mulheres, estas se tornam responsáveis pelos gastos e cumprimento das condicionalidades. De acordo com Costa (2008), o aumento da independência financeira, do poder de decisão em relação ao dinheiro da família, do poder de compra e do respeito dos seus companheiros são as principais questões apontadas pelas mulheres titulares. Santos *et al* (2008), da mesma forma, afirmam que o aumento do poder de decisão e negociação no âmbito doméstico, e a maior visibilidade das beneficiárias na sociedade trouxeram autonomia às mulheres beneficiadas pelo programa.

Entretanto, Santos *et al* (2008) destacam que o Bolsa Família, ao disponibilizar o cartão do programa preferencialmente às mulheres, reforça a ideia de que as palavras “mulher” e “mãe” são sinônimos, associando ao setor feminino características que enfatizam o sexo biológico como determinante de atributos psicológicos e sociais, restringindo a figura

⁷ Os cinco primeiros lugares foram para Islândia, Finlândia, Noruega, Suécia e Nova Zelândia.

feminina ao desempenho de papéis ligados a procriação e maternidade. O trabalho de Santos (2008) também analisa como o PBF desloca a individualidade da mulher para a figura de mãe e o coletivo da família.

4.6 PROPOSTAS PARA O BOLSA FAMÍLIA

É possível concluir que o Bolsa Família tem sido positivo no que diz respeito ao alívio da pobreza, se este fenômeno for considerado unicamente como privação de renda. Com a inclusão do benefício no orçamento, famílias pobres e extremamente pobres podem aumentar o consumo de alimentos e realizar alguns funcionamentos que sejam importantes para elas. Entretanto, a partir de uma análise vinculada à abordagem das capacitações, é possível perceber que o programa não tem tido êxito em relação à promoção de capacitações básicas, como estar bem nutrido ou ter acesso a uma boa educação e a um sistema de saúde de qualidade. De acordo com Souza (2011), o PBF não tem sido significativo em estimular a acumulação de capital humano.

Segundo o autor, criou-se no Brasil uma tecnologia de políticas públicas de alcance aos mais pobres, mesmo com variações regionais, e é possível aproveitar esta tecnologia para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas sociais de modo a eliminar consistentemente a pobreza no país. Porém, Souza (2011) afirma que é preciso reconhecer esse fenômeno como multidimensional: vista como privação de capacitações, a pobreza passa a englobar múltiplas dimensões além da simples carência de renda. Partindo deste conceito, o autor propõe dois conjuntos de ações: um voltado para os aspectos de implantação e gestão das políticas sociais; e outro voltado para o aprimoramento e aperfeiçoamento do desenho dos programas de transferências atuais.

As ações de implantação e gestão, por sua vez, estão divididas em: formulação de metas de redução da pobreza, utilização do CadÚnico e unificação com demais cadastros de programas sociais para a elaboração de indicadores; e instituição de uma agência independente de gestão do CadÚnico e avaliação dos programas sociais. Em relação a estas ações de implantação e gestão, Souza (2011) destaca que, além do Bolsa Família e de outros programas de transferência de renda, existem também programas sociais nos estados, municípios e demais ministérios, que atuam diretamente no combate a pobreza em algumas de suas dimensões. De acordo com o autor, esses programas são descoordenados,

descentralizados e, em alguns casos, envolvem superposições. É importante saber que um programa bem estruturado consegue alcançar seus objetivos, organizando-os e gerindo-os para, a partir daí, buscar estabelecer um sistema coordenado de proteção social. Souza afirma, ademais, a necessidade de uma formulação de metas para esse sistema unificado, juntamente com a criação de um conjunto de indicadores sociais capazes de mensurá-las.

Sobre os critérios e princípios para a construção de indicadores de inclusão social, Souza (2011, p. 24) apresenta uma lista em seu trabalho:

Para o conjunto dos indicadores sociais, [...] três princípios:

- i. O conjunto de indicadores deve ser balanceado entre as diferentes dimensões;
- ii. Os indicadores devem ser mutuamente consistentes e o peso de um indicador particular no conjunto deve respeitar alguma proporcionalidade;
- iii. O conjunto de indicadores deve ser transparente e acessível a todos os cidadãos.

Os princípios para cada indicador em particular são:

- i. Um indicador deve representar a essência do problema e ter uma interpretação normativa clara e reconhecida por todos;
- ii. Deve ser robusto e estatisticamente válido;
- iii. Deve ser sensível para captar intervenções de políticas públicas, mas não sujeito à manipulação;
- iv. Deve ser mensurável e comparável entre as diferentes regiões e, na medida do possível, comparável com os padrões internacionais das Nações Unidas;
- v. Deve ser suscetível de revisão;
- vi. A mensuração de um indicador não deve impor muito custo sobre os cidadãos e os estados e municípios.

Por fim, o autor recomenda uma estrutura de indicadores sociais em três níveis: o primeiro consiste num número restrito de indicadores líderes amplos que reflitam os elementos considerados mais importantes no combate à pobreza; o segundo diz respeito a indicadores que descrevam outras dimensões da exclusão social e que sirvam de apoio aos indicadores líderes; e o terceiro nível consiste em indicadores considerados relevantes pelos municípios, estados e regiões, e que enfatizem aspectos locais específicos, ajudando a interpretar os indicadores dos níveis superiores.

Sobre a utilização do CadÚnico, dado o alcance e a abrangência das informações cadastradas em seu sistema, o cadastro, segundo Souza (2011), pode ser utilizado de várias maneiras para potencializar o combate à pobreza no país, selecionando beneficiários para outros programas sociais ou mesmo definindo cotas e graus de focalização de programas sociais de modo a elaborar diagnósticos e adequar intervenções na sociedade. Em relação à

unificação com cadastros de outros programas sociais, o autor coloca que uma unificação em níveis federais, estaduais e municipais, bem como com outras bases de dados de programas de políticas públicas voltadas, por exemplo, a crianças e jovens ou a treinamento e qualificação, seria um passo indispensável para se obter dados, construir indicadores sociais e estabelecer metas de redução de pobreza em suas diferentes dimensões.

A última proposta referente às ações de implantação e gestão é a instituição de uma agência independente de gestão do CadÚnico e a avaliação de programas sociais. De acordo com Souza (2011), ainda são poucas as avaliações de políticas públicas no Brasil e pouco se sabe, também, a respeito dos impactos de programas nacionais e locais. O autor sugere a institucionalização de uma agência reguladora que seria responsável pela gestão e confiabilidade do CadÚnico e pelas avaliações dos programas sociais implantados no país. A separação de responsabilidades (de um lado, a agência com a avaliação; por outro, o CadÚnico com a gestão) é fundamental para a confiabilidade no processo.

O segundo conjunto proposto por Souza (2011) são as ações de aprimoramento dos programas atuais. O autor refere-se especificamente ao Bolsa Família, dividindo as ações em três propostas: aprimorar sua focalização através do melhor uso das informações do CadÚnico; acrescentar um adicional, em forma de poupança acumulada, por ano de estudo completado; e conceder maiores recursos aos municípios que apresentarem melhor IGD.

A partir do momento em que o primeiro conjunto (ações de implantação e gestão) fornecer as avaliações dos programas sociais, é possível estabelecer novos desenhos e reformulações de programas específicos. Souza (2011) coloca que, no caso do Bolsa Família, ainda existe espaço para pequenos ajustes em sua focalização e melhorias no investimento em capital humano. O autor sugere que mudanças no desenho do programa podem potencializar efeitos positivos nas duas questões. Ademais, Souza (2011) argumenta que existem ações de baixo custo que podem melhorar a focalização do programa: a maneira mais simples seria cruzar as informações disponíveis no CadÚnico das condições domiciliares dos beneficiários com as informações da PNAD, utilizando técnicas de testes de médias para aferir com mais exatidão a condição de pobreza das famílias.

O adicional de transferência monetária por ano de estudo completado, por sua vez, estaria vinculado ao Bolsa Família e seria mais um incentivo para os beneficiários estudarem. Uma conta poupança seria criada para o aluno, sendo um valor depositado em função de cada aprovação por ano de estudo. Este aluno somente terá direito de receber esta transferência quando completasse o Ensino Médio.

Por fim, a proposta de Souza (2011) sobre disponibilizar maiores recursos aos municípios que apresentam melhor IGD, índice que mede o desempenho em relação ao acompanhamento das condicionalidades e à qualidade dos registros cadastrais, tem como propósito incentivar esses municípios a desempenharem melhor suas funções de seleção e monitoramento das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. A partir do IGD, os municípios melhores colocados receberiam mensalmente recursos do Governo Federal para investir em atividades voltadas à gestão do programa. O autor ainda defende que, em vez de utilizar o IGD, poderia ser utilizado um índice de desempenho médio dos alunos beneficiados pelo programa, incentivando os gestores municipais a melhorar a qualidade da educação municipal.

5 CONCLUSÃO

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias pobres (definidas como aquelas com renda média mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00) e extremamente pobres (aquelas com renda média mensal abaixo dos R\$ 70,00), levando em conta o fenômeno da pobreza como carência de recursos monetários. A falta de renda exerce influência no campo das capacitações e dos funcionamentos, entretanto o enfoque das capacitações defende que a análise da pobreza deve levar em consideração múltiplas dimensões e não só a renda auferida.

Ao estabelecer as condicionalidades, o Bolsa Família demonstra uma preocupação com grupos que teoricamente apresentam maior dificuldade em reverter renda em capacitações, como crianças, mulheres grávidas e nutrizas. Grande parte dessas condicionalidades pertence à educação e à saúde, duas áreas importantes no que diz respeito ao desenvolvimento de capital humano. Entretanto, autores como Fontoura (2008), Lignani e Costa (2008), Lima (2008), Souza (2011), entre outros, afirmam que os resultados do Bolsa Família sobre taxas ligadas à educação e à saúde são levemente positivos ou mesmo nulos. Ademais, esses autores colocam que não houve melhorias por parte do governo nas duas áreas.

Dessa forma, Vieira (2008) coloca que, no Brasil, como o poder público não oferece os serviços nos quais as pessoas beneficiárias pelo PBF estão condicionadas, o estado não deveria punir os beneficiários caso não haja o cumprimento das condicionalidades. O autor também destaca que programas de transferência que exigem contrapartidas violam os direitos humanos na medida em que estes devem ser garantidos pela própria condição humana dos indivíduos. A Constituição Federal brasileira garante direitos sociais ligados à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e ajuda aos desamparados.

O PBF, da maneira que está desenhado atualmente, apresenta bons resultados, ao lado do crescimento econômico, no que diz respeito à diminuição da pobreza no país, vista somente como um fenômeno causado pela carência de renda. São mais de 12 milhões de famílias brasileiras que recebem os benefícios do programa e, com o aumento da renda, têm sua condição de pobreza aliviada. Entretanto, o Bolsa Família não é eficiente em estimular a

autonomia dos beneficiários. Assim sendo, os beneficiários continuam sem poder realizar funcionamentos que valorizam ou mesmo funcionamentos básicos, como estar bem nutrido.

Para que o Bolsa Família englobe as múltiplas dimensões que exercem influência sobre o fenômeno da pobreza, Souza (2011) propõe dois conjuntos de ações: um voltado para os aspectos de implantação e gestão das políticas sociais; e outro voltado para o aprimoramento e aperfeiçoamento do desenho dos programas de transferências atuais. As ações de implantação e gestão estão divididas em: formulação de metas de redução da pobreza, utilização do CadÚnico e unificação com demais cadastros de programas sociais para a elaboração de indicadores; e instituição de uma agência independente de gestão do CadÚnico e avaliação dos programas sociais. As ações de aprimoramento e aperfeiçoamento do desenho dos programas de transferências atuais, por sua vez, estão divididas em: aprimorar sua focalização através do melhor uso das informações do CadÚnico; acrescentar um adicional, em forma de poupança acumulada, por ano de estudo completado; e conceder maiores recursos aos municípios que apresentarem melhor IGD.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S. FOSTER, J. Counting and Multidimensional Poverty. In: VON BRAUN, J. HILL, R. V. PANDYA-LORCH, R. (Orgs.). **The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions.** International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2009.

BOLSA Família ajusta o foco na proteção à criança e cria opção de retorno para quem se desligar do programa. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** 19 Set. 2011. Disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/setembro/bolsa-familia-ajusta-foco-na-protecao-a-crianca-e-cria-opcao-de-retorno-para-quem-se-desligar-do-programa>. Acesso em 19 Set. 2011.

BOLSA Família cria opção de retorno para quem sair do programa. **Folha de São Paulo Online.** 19 Set. 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/977434-bolsa-familia-cria-opcao-de-retorno-para-quem-sair-do-programa.shtml>. Acesso em 19 Set. 2011.

BRASIL. Decreto n. 7.447, de 1º de março de 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 2 Mar. 2011a.

BRASIL. Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 27 Jun. 2007.

BRASIL. Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001. Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 25 Jul. 2001.

BRASIL. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 Set. 2004.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 Jan. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família informa**, n. 257, 3 Mar. 2011b.

CLARK, D. A. **The capability approach**: its development, critiques and recent advances. Oxford: Global Poverty Research Group Working Paper, n. 32, 2005.

CONHEÇA o Plano. **Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza – Brasil sem Miséria**. 2011. Disponível em: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>. Acesso em 19 Set. 2011.

COSTA, D. M. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família**: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/29P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

COSTA, A. A. B., SALVATO, M. A. DINIZ, S. C. **Análise do programa de transferência Bolsa Família para o período 2004-2006**: impactos sobre a pobreza, desigualdade e focalização. 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/41P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

COSTA, R. S. SANTARELLI, M. GADELHA, E. MAGALHÃES, R. BURLANDY, L. **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas**: resultados referentes à situação de insegurança alimentar. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/7M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

DILMA lança programa que pretende erradicar miséria no Brasil. **Portal G1**. 02 Jun. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/06/dilma-lanca-programa-brasil-sem-miseria-e-amplia-bolsa-familia.html>. Acesso em 19 Set. 2011.

DUBOIS, J. L. ROUSSEAU, S. Reinforcing households' capabilities as a way to reduce vulnerability and prevent poverty in inequitable terms. In: COMIM, F. QIZILBASH, M. ALKIRE, S. (Orgs.). **The capability approach: concepts, measures and applications**. Cambridge University Press, 2010.

FONTOURA, P. T. **Do peixe à pesca: educação, trabalho e o Bolsa Família**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/5P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Gender Gap Report 2009**. Hausmann, R. Tyson, L. D. Zahidi, S. (Orgs.). Suíça, 2009.

GABRIEL, E. M., MACHADO, C. D. M., OLIVEIRA, R. L. **Focalização de políticas públicas: o Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/39M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

GASPER, D. **Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development?** Review of Political Economy, 14:4, 2002.

GASPER, D. **Sen's capability approach and Nussbaum's capabilities ethic**. Journal of International Development, n. 2, v. 9, 1997.

GLEWWE, P. KASSOUF, A. L. **O impacto do Programa Bolsa Família no total de matrículas do Ensino Fundamental, taxas de abandono e aprovação**. 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/11P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

GOVERNO anuncia inclusão de 800 mil famílias no Bolsa Família até 2013. **Portal G1**. 19 Set. 2011. Disponível em <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/09/governo-anuncia-inclusao-de-800-mil-familias-no-bolsa-familia-ate-2013.html>. Acesso em 19 Set. 2011.

HERKENHOFF, M. B. L., OLIVEIRA, J. A., SILVA, T. A. SOBRINHO, A. C. A **(Des)Articulação entre a educação e a assistência social no Programa Bolsa Família**.

2006. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/20M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

IVO, A. B. L. **Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico.** 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/20P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

LIGNANI, J. B. COSTA, R. S. **Participação do Programa Bolsa Família nas modificações do consumo alimentar de famílias beneficiadas pelo programa.** 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/28P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

LIMA, D. M. L. **A contribuição do Programa Bolsa Família no desenvolvimento da educação.** Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/18M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

MAIA, A. S. **Efeitos do Programa Bolsa Família na redução da pobreza e distribuição de renda.** 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/46P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

MATTOS, E. PONCZEK, V. **Estigma, oferta de trabalho e formação de capital humano: evidências para beneficiários de programas de transferência no Brasil.** 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/2P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

MDS em números. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/mdsemnumeros>. Acesso em 20 Set. 2011.

MEHROTRA, S. Democracy, decentralisation and access to basic services: an elaboration on Sen's capability approach. In: COMIM, F. QIZILBASH, M. ALKIRE, S. (Orgs.). **The capability approach: concepts, measures and applications.** Cambridge University Press, 2010.

MONTEIRO, D. A. A. FERREIRA, M. A. M., TEIXEIRA, K. M. D. SILVEIRA, S. F. R. DENÚBIA, L. A. **Evolução dos gastos sociais e transferência de renda no Brasil: reflexões**

sobre o Programa Bolsa Família. 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/43P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

NUSSBAUM, M. C. **Capabilities as fundamental entitlements**: Sen and social justice. *Feminist Economics* 9 (2/3), 2003.

NUSSBAUM, M. C. **Creating capabilities**: the human development approach. Belknap Press, 2011.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano, 2009-2010**: Brasil ponto a ponto. Brasília, 2009.

PROGRAMA Bolsa Família (PBF), número de benefícios em dezembro. **IpeaData**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 10 Jul. 2011.

ROCHA, E. G. **O Programa Bolsa Família à luz do direito e da democracia**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/35P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

SANTOS, J. C. **Direito ou privilégio**: o Programa Bolsa Família e o significado local. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/14P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

SANTOS, L. M. P., SOARES, L. L. P. M. HENRIQUE, F. C. S., GUADAGNIN, S. C., SANTOS, S. M. C. **Efeitos do Programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

SEN, A. K. **Capabilities, lists, and public reason**: continuing the conversation. *Feminist Economics* 10 (3), 2004.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Record, 2008.

SEN, A. K. **Equality of what**. The Tanner Lecture on Human Values, 1979.

SOARES, S. SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras.** IPEA, 2009a.

SOARES, S. SÁTYRO, N. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros, 2004 a 2006.** IPEA, 2009b.

SOARES, S. SOARES, F. V. MEDEIROS, M. OSÓRIO, R. G. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** IPEA, 2006.

SOARES, S. SOARES, F. V. RIBAS, R. P. **Focalização e cobertura do Programa Bolsa Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?** IPEA, 2009.

SOUZA, A. P. **Políticas de Distribuição e Renda no Brasil e o Bolsa Família.** C-Micro Working Paper, n. 1, 2011.

TAVARES, P. A. PAZELLO, E. T. FERNANDES, R. CAMELO, R. S. **Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza.** 2009. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/35M.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

TEIXEIRA, C. G. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres.** 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

VIEIRA, M. C. R. **Programa Bolsa Família – PBF: acompanhamento da educação como condicionalidade para promoção de cidadania.** 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/6P.pdf>. Acesso em 30 Maio 2011.

YAQUB, S. Capabilities over the lifecourse: at what age does poverty damage most? In: COMIM, F. QIZILBASH, M. ALKIRE, S. (Orgs.). **The capability approach: concepts, measures and applications.** Cambridge University Press, 2010.