

V CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA MONTEVIDEO, 2014

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DE AMARTYA SEN

Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

Maíra Cabral Juliano* - UFRGS

maira_cabral@yahoo.com.br

Área Temática: Políticas Públicas

Resumo: Este artigo examina as justificativas normativas subjacentes ao Programa Bolsa Família, enquanto política de combate à pobreza. Ela se baseia no entendimento de que a pobreza não reflete apenas privação de renda monetária e por isso, além da transferência de renda, apóia o desenvolvimento de capacidades pelo reforço do acesso à saúde, educação e assistência social, bem como articula outros programas. Busca-se mostrar que a noção de pobreza de Amartya Sen é mobilizada na legitimação do programa e analisar, após dez anos de implementação, como a noção seniana de ampliação de capacidades tem sido administrada na avaliação dos seus resultados. Para tal baseia-se nos argumentos do livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.

Palavras-chave: Bolsa Família; pobreza; ampliação de capacidades

*Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo examinar como a noção de pobreza postulada por Amartya Sen (2010) é articulada na avaliação do Programa Bolsa Família (PBF), passada a primeira década de sua implementação, que se completou em 2013. Considera-se, particularmente, a avaliação apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, em comemoração aos dez anos de existência do programa.

O PBF tem sido uma marca do governo do PT desde a sua implementação pelo governo Lula em 2003, constituindo-se como principal política pública de combate à pobreza no Brasil. Trata-se de um programa de transferência direta de renda, direcionado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza¹ que se baseia na garantia de renda, na inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O programa opera em três eixos: (1) transferência de renda, como forma de proporcionar o alívio imediato da pobreza; (2) condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e (3) ações e programas complementares que visam o desenvolvimento das famílias para que possam superar a situação de vulnerabilidade (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS, 2014).

As justificativas expostas na Medida Provisória (BRASIL, 2003) que deu origem ao programa se apoiaram no entendimento da pobreza como um fenômeno complexo e multidimensional, que não pode ser combatido de forma duradoura apenas com a transferência de renda, mas também pela promoção de direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e assistência social. Daí as condicionalidades. A transferência de renda é apresentada como *meio* de acesso à melhoria das condições de vida e as condicionalidades - associadas à transferência - como incentivadoras do acesso a direitos universais. Também se considerou que o PBF deveria contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidades de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram. Esse último

¹ Atualmente consideram-se pobres as famílias que possuem renda mensal por pessoa entre R\$77,01 e R\$154, e extremamente pobres, as que possuem renda mensal por pessoa de até R\$77 (MDS, 2014).

aspecto busca ser viabilizado através das ações complementares com foco na inclusão produtiva, que envolve oportunidades de qualificação profissional e ampliação do microcrédito para a população urbana, bem como orientação e acompanhamento técnico a agricultores para a população rural (MDS, 2014).

Determinados aspectos das justificativas desse desenho convergem com idéias centrais da teoria do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen (2010). Primeiramente, a compreensão da pobreza como um problema mais amplo que não pode ser resolvido apenas pela transferência de renda, mas pela fruição de direitos sociais básicos, vai de encontro à noção de privação de capacidades do autor, em que a pobreza é vista como privação de liberdades substantivas elementares (como a liberdade de evitar a fome, de obter uma nutrição satisfatória, de não se expor à morte prematura, de saber ler, fazer cálculos aritméticos, entre outros). Outro ponto de convergência se refere ao entendimento da renda como um *meio* para melhores *condições de vida*, o que condiz com a visão de Sen de que as liberdades reais de que as pessoas desfrutam é que são valorosas para uma vida satisfatória e não as rendas individuais em si. Por fim, a proposta de criar oportunidades para a emancipação dos beneficiários coincide com a perspectiva seniana que considera as pessoas como *agentes* ativos e não como beneficiários passivos de programas de desenvolvimento. Nesse entendimento, os indivíduos podem por si moldar seus próprios destinos, desde que contem com oportunidades sociais adequadas.

Além disso, vale destacar que a política pública prioriza as mulheres como titulares do cartão através do qual o benefício é pago, por “considerar que elas tomam a melhor decisão em benefício do grupo familiar” (GARCIA, 2011). Neste sentido, ela conflui com a perspectiva da liberdade, em que a condição de agente da mulher cumpre um papel fundamental no desenvolvimento (SEN, 2010).

Desta maneira, princípios normativos senianos são mobilizados na conformação da política pública, na medida em que a noção de pobreza como privação de capacidades - bem como conceitos que giram em torno dela - se mostram subjacentes ao seu desenho institucional. Resta saber de que forma esses elementos teóricos são articulados na avaliação dos seus resultados, questão que se pretende investigar aqui.

Para isso, o trabalho busca, em primeiro lugar, delinear os principais aspectos da teoria de Amartya Sen, situando-a como ponto de apoio aos programas de transferência de

renda adotados no Brasil nos últimos anos. E em segundo lugar, identificar como se articula a noção de pobreza como privação de capacidades – bem como noções correlatas - na avaliação da política pública, pelo exame do livro acima referido.

O livro é uma coletânea de artigos que se divide em três seções: I - *Bolsa Família: dez anos de contribuição para as políticas sociais*; II - *Perfil das famílias, resultados e impactos do Bolsa Família*; e III - *Bolsa Família- desafios e perspectivas*. A análise se detém ao capítulo introdutório da Seção I, de autoria da ministra do desenvolvimento social e combate à fome - Tereza Campello - e aos capítulos da seção II², destinados a avaliar os resultados e impactos do programa, produzidos por pesquisadores de distintas filiações institucionais. O primeiro resume as principais conclusões a respeito da política pública, conclusões estas que são exploradas mais detalhadamente nos capítulos da seção II. Tem-se um olhar mais detido ao capítulo escrito pela ministra, por oferecer uma visão abrangente da avaliação do programa, com base nos resultados apontados nos outros estudos, enquanto que os demais capítulos foram explorados principalmente em suas introduções e conclusões, de modo a complementar as observações do primeiro. O exame, porém, é realizado no todo, intercalando referências de todos os artigos.

Ao se atentar para operacionalização dos pressupostos teóricos de Sen numa dimensão empírica, este artigo pode contribuir para verificar o potencial interpretativo da tese do autor acerca dos problemas sociais atuais, bem como a sua validade em servir de base para a elaboração de políticas públicas. Isso porque Sen propõe uma interpretação alternativa do desenvolvimento, que nas últimas décadas tem se traduzido em novas formas de pensar e avaliar programas sociais, levando em conta aspectos que ultrapassam os tradicionais parâmetros econômicos. Mas assim como o pensamento intelectual influencia as decisões políticas, ele é influenciado pelo cenário que se configura a partir delas, o que implica que teses ou paradigmas são passíveis de revisão na medida em que correspondem ou não ao que demanda a realidade. Nesse sentido, conforme Diniz (2011, p. 501), a controvérsia e o debate se afinam mais com o terreno flexível e aberto à dúvida, característico da produção científica.

² Com exceção dos dois primeiros capítulos da seção (capítulos 8 e 9), destinados à caracterização das famílias beneficiárias.

1 AMARTYA SEN - UMA NOVA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO

O declínio da hegemonia neoliberal dos anos 1990 suscitou uma série de reflexões acerca do modelo de desenvolvimento adotado até então, abrindo espaço para que se retomasse a discussão e se buscasse novas respostas sobre o tema no mundo político e intelectual (DINIZ, 2006, 2010, 2011).

No cenário político, Draibe (2011, p. 243) chama a atenção para o legado de “mal estar social” em países da América Latina, em que a forte experimentação neoliberal teria se refletido no aumento dos níveis de pobreza, no crescimento da desigualdade e do desemprego e na informalização do trabalho. Para Diniz (2011, p. 502), a frustração de amplos segmentos da população com os efeitos negativos dessa agenda levou a uma inflexão política em vários países da região, com a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda no Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Chile. No Brasil, a vitória de Lula em 2002 foi um exemplo dessa insatisfação e desejo de mudança.

Segundo Erber (2011, p. 37) a proposta de mudança do Governo Lula em relação ao modelo então esgotado se pautou em um projeto de desenvolvimento dirigido principalmente às necessidades dos pobres, como empregos, educação, saúde e, especialmente, alimentação. O Estado teria voltado a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, colocando no topo da agenda, a redução da pobreza herdada dos períodos anteriores. O Programa Bolsa Família seria parte de um dos pilares dessa proposta, alimentando um círculo virtuoso que teria,

de um lado, o aumento de consumo das famílias — derivado dos aumentos do salário mínimo, das transferências do Bolsa Família, da expansão do emprego formal e do crédito — e, do outro lado, o aumento do investimento em capital fixo e inovação, incentivado pela desoneração fiscal e pelo crédito dos bancos públicos (ERBER, 2011, p. 46 e 47).

Para Camara (2014, p. 120), a implantação de políticas de combate à pobreza no Brasil, em especial, o Programa Bolsa Família e o mais recente Brasil sem Miséria (do governo Dilma Rousseff), tem tido como suporte teórico as análises e propostas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que tem como um dos principais consultores, o economista Amartya Sen. O discurso proferido por Rousseff pouco antes de se completarem os dez anos do PBF ilustra essa relação. A presidente evoca a avaliação de Sen sobre o avanço social no Brasil, quando da ocasião de comemoração a

um milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria, por meio da integração dos programas Renda Melhor, Cartão Família Carioca e Bolsa Família:

Ainda nessa semana, o indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel da Economia, afirmou algo que deve nos orgulhar, deve trazer pra nós uma consciência de muito orgulho, que a nova posição do Brasil no cenário global deve-se ao reconhecimento da complementaridade entre crescimento rápido e política de justiça social. [...] Quando ele completa e diz que o Brasil encontrou uma maneira de fazer com que o crescimento fosse compartilhado amplamente pela população, eu também acho que esse indiano, que é o Amartya Sen, ele sintetiza o que nós fazemos, nós estamos compartilhando crescimento (ROUSSEFF, 2012).

Sen teve uma participação importante no processo de revisão do conceito de desenvolvimento pelo qual o PNUD passou nos anos 1990, baseado na necessidade de se levar em consideração aspectos sociais da vida humana - tais como o acesso a uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento, e o padrão de vida - na hora de medir o avanço dos países (VEIGA, 2006). Assim, com a colaboração do teórico, foi desenvolvido um novo índice abrangendo elementos que iam além da medida da renda per capita, tradicionalmente utilizada: o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. O índice engloba os pilares de saúde (medida pela expectativa de vida), educação (medida pela média de anos de educação de adultos e pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar), e renda (medida pela Renda Nacional Bruta per capita) (PNUD, 2014).

Assim, as teses de Sen foram fundamentais para uma mudança no debate sobre o desenvolvimento que ocorria também no âmbito acadêmico, em que até então predominava uma visão estritamente economicista. Até o final dos anos 1980 o conceito era atrelado quase que exclusivamente a aspectos econômicos, como o crescimento do PIB ou da renda per capita, de modo que essa era basicamente a única medida utilizada para avaliar o desenvolvimento (RIBEIRO & MENEZES, 2008, p. 47). Foi questionando essa concepção restrita e unidimensional, que se posicionou a teoria do autor (DINIZ, 2011).

Sen (2010) propõe uma interpretação do desenvolvimento como um processo amplo, de expansão das liberdades reais das pessoas em levar o tipo de vida que, com razão, valorizam. Para ele, muitas vezes essas liberdades dependem da renda, como é o caso da liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória, de ter remédios para doenças tratáveis, de vestir-se ou morar de modo apropriado. Outras vezes, dependem do acesso a serviços públicos e assistência social, como um sistema bem planejado de

assistência médica e educação ou instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Haveria, ainda, casos em que as liberdades dependem de direitos civis e políticos que permitem, por exemplo, a liberdade de expressão, a participação em eleições livres e em discussões e tomadas de decisão públicas.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento requer a remoção das principais fontes de privação de liberdade, dentre as quais o autor elenca a “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p. 16-17).

A tese seniana, ressalta-se, não despreza o papel do crescimento econômico para o desenvolvimento, mas o vê como um *meio* de expansão das liberdades e não como o *fim* em si. Para Sen (2010) o crescimento é importante não só por incrementar as rendas individuais, mas por possibilitar ao Estado a expansão dos serviços sociais, de modo a contribuir para a ampliação de liberdades substantivas. Sendo assim, seu foco está na *liberdade* como o objetivo abrangente do desenvolvimento. Isto significa que a avaliação do êxito de uma sociedade deve se concentrar nas liberdades reais de que seus membros desfrutam e não nos meios que desempenham um papel importante no processo (*razão avaliatória* da liberdade).

Além disso, o autor considera fundamental ter em conta não só os resultados do desenvolvimento, mas a forma pela qual ele foi atingido, havendo uma distinção importante entre resultados de culminância (resultados finais que não consideram o processo de obtenção desses resultados, incluindo o exercício da liberdade) e resultados abrangentes (considerando-se os processos pelos quais os resultados de culminância ocorrem) (SEN, 2010, p. 44). Neste sentido, as liberdades substantivas têm um “papel constitutivo” no processo, sendo importantes *intrinsecamente* para o enriquecimento da vida humana.

Mas a liberdade também possui um “papel instrumental” que reside na inter-relação entre diferentes tipos de liberdades, que se complementam mutuamente para promover a liberdade global de uma pessoa. São diversas as liberdades instrumentais que contribuem direta ou indiretamente para que as pessoas vivam a vida que com razão valorizam. Sen (2010, p. 58-60) enfatiza cinco delas: (1) liberdades políticas, (2)

facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora.

As *liberdades políticas* são aquelas associadas às democracias em seu sentido mais abrangente, incluindo a oportunidade para determinar quem deve governar, a possibilidade de fiscalizar e criticar autoridades, a liberdade de expressão, de escolha entre diferentes partidos políticos, etc..

As *facilidades econômicas* são as oportunidades de os indivíduos utilizarem recursos econômicos com fins de consumo, produção ou troca. Os intitamentos econômicos (conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso de vários canais legais de aquisição) de uma pessoa dependem dos seus recursos, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados. Nesse ponto, a disponibilidade de financiamento e o acesso a ele podem influenciar crucialmente os intitamentos que os agentes econômicos são efetivamente capazes de assegurar. Isso tem impacto tanto em grandes empresas, como em estabelecimentos menores que operam com base no microcrédito.

Cabe aqui dizer que Sen (2010, p. 43) defende a importância dos mecanismos de mercado, empregando dois argumentos em seu favor, ambos relevantes para a perspectiva das liberdades substantivas. Um deles se baseia no funcionamento eficaz e nos resultados favoráveis desses mecanismos e valoriza o quanto eles podem impulsionar o crescimento rápido e a expansão dos padrões de vida. Para o autor, é esse o argumento que recebe praticamente toda a atenção na literatura econômica contemporânea. Mas há um segundo, que se refere ao direito das pessoas fazerem transações e trocas, que olha para o papel integral do mecanismo de mercado, presente desde a economia clássica. Negar às pessoas essas oportunidades pode ser em si, uma fonte de privação de liberdade, já que elas seriam impedidas de fazer o que pode se considerar ser de seu direito fazer.

Voltando às liberdades instrumentais, as *oportunidades sociais* são as disposições estabelecidas, em áreas como educação e saúde, que influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor não só em sua vida privada (levando uma vida saudável, por exemplo), como também de participar efetivamente em atividades econômicas e políticas. O analfabetismo, por exemplo, pode representar uma barreira significativa à participação em determinadas atividades econômicas, assim como a participação

política pode ficar comprometida pela incapacidade de ler jornais ou comunicar-se por escrito com outras pessoas envolvidas em atividades políticas.

As *garantias de transparência* se referem à presunção básica de confiança que as pessoas podem esperar nas interações sociais, isto é, a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Essas garantias assumem a função de inibir a corrupção, a irresponsabilidade financeira e as transações ilícitas.

A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social em caso de mudanças materiais que afetem diretamente as vidas das pessoas. Ela impede que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, à fome e à morte. Inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para indigentes, entre outros.

Pode-se perceber que o Bolsa Família atua de forma a promover *segurança protetora* pela garantia de renda aos estratos mais pobres da população, *oportunidades sociais*, por meio das condicionalidades e, de certa forma, a ampliação das *oportunidades econômicas* na medida em que amplia o acesso ao microcrédito.

Essas e outras liberdades, para o Sen, ampliam direta e indiretamente as capacidades das pessoas para levar o tipo de vida que valorizam – e com razão. Por *capacidade* entende-se a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos, ou seja, a liberdade para ter estilos de vida diversos. Já o conceito de “*funcionamentos*” reflete tudo aquilo que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer, podendo variar desde os mais elementares como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, à atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio (SEN, 2010, p. 104-105). Assim, quanto mais liberdades substantivas, maior a capacidade para escolher entre os diversos funcionamentos factíveis.

Para Sen (2010, p. 26), esses direitos e oportunidades acima representados pelas liberdades instrumentais, além de ajudarem a promover a capacidade geral de uma pessoa, se complementam mutuamente e seus encadeamentos empíricos reforçam sua importância conjunta. Assim, por exemplo, as liberdades políticas, como a liberdade de expressão e eleições livres, ajudam a promover segurança econômica. As oportunidades sociais, como o acesso a educação e saúde facilitam a participação econômica. Já as

facilidades econômicas, como a participação no comércio e na produção, podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

Esse aspecto, que atenta para a complementaridade das liberdades instrumentais é fortemente enfatizado pelo autor no entendimento de que políticas públicas que buscam expandir as capacidades humanas podem operar não só na promoção das liberdades distintas de forma individual, mas também inter-relacionando-as. Essa concepção se baseia na visão orientada para o *agente* – “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (SEN, 2010, p. 34) - considerado pelo teórico o motor fundamental do desenvolvimento. A idéia é que se as pessoas contam com oportunidades sociais adequadas, são capazes de moldar seu próprio destino e se ajudarem mutuamente, não estando em uma posição passiva onde são meros beneficiários de “engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 25-34).

A condição de agente da mulher também é explorada por Sen (2010, cap. 8). Aqui o autor vale-se novamente da distinção entre “agente” e “paciente” ao defender que ver as mulheres como agentes implica em reconhecê-las como pessoas responsáveis por suas escolhas. Assim sendo, qualquer tentativa de aumentar o bem-estar feminino precisa recorrer à condição de agente das próprias mulheres para ocasionar tal mudança. O bem-estar das mulheres seria acentuadamente influenciado por fatores como auferir renda independente, encontrar emprego fora de casa, ter direitos de propriedade, ser alfabetizada e participar como pessoa instruída nas decisões dentro e fora da família.

Além disso, o autor defende que a limitação da condição de agente ativa da mulher traz graves conseqüências para a vida de todas as pessoas – homens e mulheres, crianças e adultos. A sobrevivência das crianças e nas taxas de fecundidade são alguns dos impactos dessa condição (SEN, 2010, p. 248).

A redução das taxas de fecundidade decorreria da melhora do status e do poder da mulher. Sen (2010, p. 24) parte da perspectiva de Condorcet para quem o progresso da razão traria mais segurança, mais educação e mais liberdade de decisões, vindo a refrear o crescimento populacional. A alfabetização feminina e a participação das mulheres na força de trabalho teriam um efeito significativo do ponto de vista estatístico sobre a fecundidade. Para o autor, a relutância das mulheres instruídas em ser manietadas pela

criação contínua de filhos exerce um papel evidente na produção dessa mudança. A educação também ajuda a ampliar os horizontes e, num nível mais material, ajuda a difundir conhecimentos sobre planejamento familiar. E, obviamente, mulheres instruídas tendem a gozar de mais liberdade para exercer sua condição de agente nas decisões familiares, inclusive nas questões relacionadas à fecundidade e à gestação de filhos (SEN, 2010, p. 258)

A educação e a alfabetização femininas também teriam impacto sobre a redução das taxas de mortalidade infantil quando a condição de agente da mulher é respeitada, atuando, imediatamente, na importância que é dada ao bem-estar dos filhos e no poder de influenciar as decisões familiares nessa direção (SEN, 2010, p. 254).

1.1 A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES

Como exposto, Sen busca desconstruir a idéia convencional de que o critério de renda e riqueza seja o mais adequado na compreensão da natureza e das causas da pobreza e privação. Reconhece que a renda tem uma importância instrumental na aquisição de capacidades, porém, destaca que além de haver liberdades que não são determinadas por ela, o uso que podemos dar a um dado nível de renda depende fundamentalmente de várias circunstâncias contingentes, tanto pessoais como sociais. Procura, assim, chamar a atenção para o fato de que pessoas diferentes podem ter oportunidades completamente distintas para converter renda em liberdades, o que torna a relação entre renda e riqueza variável, pois os resultados dependem das características das pessoas e do ambiente em que vivem – tanto natural, como social (SEN, 2011, p. 288).

Essa abordagem representa um afastamento da “orientação para os meios”, predominante em outras abordagens da filosofia política, como a de John Rawls. O foco de Rawls (1971) incide sobre os “bens primários” (como a renda e a riqueza, os poderes e prerrogativas associados a cargos, as bases sociais da auto-estima, etc.) como meios úteis a qualquer pessoa na promoção dos seus próprios fins e emprega-os como critérios para julgar a equidade distributiva. Nessa perspectiva, a vantagem individual estaria nas oportunidades que os indivíduos têm para buscar seus objetivos.

A perspectiva das capacidades busca se diferenciar substancialmente da rawlsiana nesse aspecto, pois, embora os bens primários levem em conta aspectos que vão além da renda, estes ainda são *meios* úteis para múltiplos fins. Já Sen se concentra nas *oportunidades reais* de uma pessoa em alcançar a vida que considera valiosa. Ou seja, como sua abordagem é caracterizada pelo reconhecimento explícito de que os meios para a vida humana satisfatória não são eles mesmos os *fins* da boa vida, ela amplia o alcance do exercício avaliativo (SEN, 2011, p. 288).

Portanto, na compreensão ampla da pobreza como privação de capacidades, contingências como idade, gênero, deficiências, propensão a doenças, condições climáticas e ambientais, condições sociais, padrões de comportamento estabelecidos (incluindo padrões de fecundidade, igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos) e/ou distribuição de renda na família, são cruciais porque afetam a capacidade de conversão de recursos em funcionamentos, sendo variações sobre as quais uma pessoa pode não ter controle ou ter um controle apenas limitado (SEN, 2011, cap. 12).

Além disso, essas desvantagens podem repercutir significativamente tanto sobre o potencial do indivíduo para auferir renda, como sobre a capacidade de converter renda em capacidades. Sen (2011, p. 291) acrescenta ainda que a distribuição da renda na família é relevante, pois, a renda familiar pode ser usada desproporcionalmente no interesse de alguns familiares em detrimento de outros, acentuando o grau de privação dos membros negligenciados. Uma preferência sistemática pelos meninos na alocação de recursos, por exemplo, resulta em uma maior privação das meninas.

Então, na visão do autor, a compreensão de que o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional é de determinante na elaboração de políticas públicas que visam reduzir a desigualdade. Não se poderia assim, esperar que políticas que focalizam o aumento das rendas privadas, consigam atuar sobre o problema da pobreza em sua concepção mais abrangente da privação de capacidades.

Outro ponto salientado é que há uma relação de mão-dupla entre rendas e capacidades, pois assim como maiores rendas podem proporcionar maiores capacidades, a ampliação de capacidades aumenta o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda. Então, não ocorreria apenas que, por exemplo, uma melhor educação e saúde, elevem diretamente a qualidade de vida de uma pessoa. Esses fatores também podem

umentar o seu potencial de auferir renda, livrando-a assim da pobreza medida pela renda (SEN, 2010. p. 124).

Nessa linha de pensamento, quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior se superar a penúria. Mas Sen (2010) adverte que esse resultado é de caráter indireto e instrumental, não podendo ser substituído pelo fim primordial do desenvolvimento que é a ampliação das liberdades humanas. A redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate a pobreza, ou seja, não pode justificar investimentos, por exemplo, em saúde e educação.

A questão da desigualdade é abordada na mesma perspectiva. Para o autor, é relevante a escolha do “espaço” em termos do qual a desigualdade deve ser examinada. Desta forma, a “desigualdade de rendas pode diferir substancialmente de desigualdade em diversos outros ‘espaços’ [...], como bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade)” (SEN, 2010, p. 128).

Nesse sentido, uma pessoa com renda elevada, mas sem oportunidade de participação política não seria pobre no sentido usual, mas o seria no que tange a uma liberdade importante. Ou uma pessoa a quem é negada uma oportunidade de emprego, mas recebe ajuda do Estado a título de “auxílio-desemprego”, pode aparentemente sofrer menos privação no espaço das rendas do que no espaço (considerado valioso) da oportunidade de ter uma ocupação gratificante.

Isso leva a outra idéia desenvolvida por Sen, a de que o desemprego é uma importante privação de capacidades:

Se a perda de renda fosse tudo o que o desemprego acarreta, ela poderia ser, em grande medida, suprimida – para os indivíduos envolvidos – mediante o auxílio renda [...]. Se, porém, o desemprego tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora graças ao auxílio renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos (SEN, 2010, p. 129-130).

Por fim, é fundamental realçar que a perspectiva das capacidades, ao ampliar o entendimento de pobreza centrado na renda, requer a mesma ampliação no seu foco avaliativo. O autor reconhece que as abordagens avaliativas podem se flexibilizar a

depende da natureza do exercício, da disponibilidade de informações e da urgência com que decisões precisam ser tomadas. Para ele, a medição dos níveis de renda pode certamente ser de grande utilidade na hora de se iniciar uma avaliação prática, no entanto, “como a renda permanece apenas instrumentalmente importante, não podemos saber o quanto as disparidades de renda são significativas sem considerar suas *conseqüências* no espaço que é essencialmente importante” (SEN, 2010, p. 117).

Espera-se que políticas públicas que compartilham dessa visão centrada nas capacidades se valham dos mesmos princípios normativos no momento de medir seus resultados. Mostrou-se que existe uma relação subjacente entre as justificativas morais do PBF e as teses senianas, que são mobilizadas em seu desenho institucional. O exame que se segue, do livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania” pode ajudar a compreender como elas foram articuladas na sua avaliação.

2 UM EXAME DA AVALIAÇÃO DE DEZ ANOS DO BOLSA FAMÍLIA

Na apresentação do livro, os organizadores avivam a sua compreensão de que a pobreza não reflete apenas a privação do acesso à renda monetária, buscando assim, desenvolver as capacidades dos beneficiários pelo reforço do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, bem como da articulação com um conjunto amplo de programas sociais (CAMPELLO & NERI, 2013, p. 11). Ao longo da avaliação, além dos impactos da transferência de renda, são discutidos os resultados substantivos nestas outras áreas, o que se mostra coerente com a abordagem das capacidades, que desloca o foco avaliativo dos *meios* - nesse caso a renda - para as *oportunidades reais* das pessoas.

Januzzi & Pinto (2013, p. 189) endossam essa visão por entenderem ser necessário, em uma perspectiva metodológica, incentivar a exploração analítica dos efeitos do programa, de seus beneficiários e suas condições de vida. Há uma preocupação em avaliar a “boa vida” como fim, o que amplia o exercício avaliativo numa perspectiva seniana. É dentro desse entendimento que se apresenta uma constatação inicial de que o PBF teria contribuído “efetivamente para melhorar as *condições de vida* e ampliar as *oportunidades* para milhões de famílias” (CAMPELLO, 2013, p. 15).

O outro papel da liberdade na teoria de Sen também demonstra ser mobilizado na avaliação. Trata-se da condição de agente, que emerge quando se busca refutar o suposto mito de que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A idéia de que o indivíduo é capaz de moldar seu próprio destino se dispuser de oportunidades adequadas (não sendo mero beneficiário passivo de políticas de desenvolvimento) está presente quando se argumenta sobre o impacto positivo na autonomia das famílias, o que já era esperado, dada a opção do programa por dar liberdade aos beneficiários na alocação dos recursos transferidos. As pessoas não só comprariam “corretamente”, como seriam capazes de adequar seu planejamento financeiro de forma a ampliar suas perspectivas e oportunidades: “ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir o melhor uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades” (CAMPELLO, 2013, p. 18-19). Também se pode inferir que essa concepção considera a importância da liberdade das pessoas agirem como desejam ao decidirem o que consumir, numa concepção abrangente dos resultados (em oposição aos resultados de culminância) (SEN, 2010, p. 44).

A condição de agente da mulher também é mobilizada na avaliação. Temas relacionados a ela são amplamente explorados, sendo que dois capítulos são diretamente dedicados ao assunto, além de ser tratado de forma transversal na maioria dos demais. A crença de que as beneficiárias passariam a ter mais filhos, lançando mão de um comportamento oportunista para obter mais recursos não teria sido comprovada por dados empíricos (CAMPELLO, 2013, p. 17). Ações do programa teriam contribuído para tal: Januzzi & Pinto (2013) destacam a ampliação do uso de métodos contraceptivos, que reforçaram a autonomia e o exercício dos direitos das mulheres – neste caso, os direitos reprodutivos; políticas de alfabetização de adultos e políticas de conciliação entre trabalho e família são ressaltadas por Alves & Cavenaghi (2013, p. 243). Os autores referem Condorcet, para quem o desenvolvimento econômico – implicando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos – teria o efeito de reduzir não só as taxas de mortalidade, mas também as taxas de fecundidade. Articula-se assim, os argumentos de que há uma relação entre educação (incluindo alfabetização e conhecimentos sobre planejamento familiar), participação na força de trabalho e o exercício da condição de agente nas decisões familiares, incluindo às questões relacionadas à fecundidade e à gestação de filhos.

O impacto da condição de agente das mulheres sobre a mortalidade infantil, contudo, não foi articulado dentre os resultados positivos, como se verá mais adiante.

A preferência pelas chefes de família como titulares do cartão do Bolsa Família, também gerou maior poder nas decisões familiares, conforme colocam Jannuzzi & Pinto (2013, p. 187). Os autores partem da perspectiva de Suarez & Libardoni de que as mulheres obtiveram ganhos nas relações de gênero na medida em que se tornaram mais independentes financeiramente dos maridos, passando a ter maior poder de barganha na alocação de recursos no domicílio. Essa inferência leva em consideração a compreensão da pobreza como privação de capacidades, em que os padrões de comportamento estabelecidos - incluindo aí as relações de gênero - impactam na distribuição de recursos e oportunidades dentro da família, ou seja, que eles são condicionantes da conversão de renda em capacidades.

Ainda no que tange à condição feminina, a ministra Campello (2013, p. 18) conclui que “o ganho de autonomia das mulheres [...] é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas”. Há aqui um entendimento de que o aumento do bem-estar feminino depende da própria condição de agente das mulheres e que isso depende de políticas adequadas (SEN, 2010, p. 247).

Outra tese contestada na avaliação é a de que o PBF atuaria de modo a acomodar as famílias, gerando dependência e desincentivando o trabalho entre os beneficiários adultos (CAMPELLO, 2013, p. 17). Autores se apóiam em elementos empíricos para defender que tal crença não foi comprovada: Oliveira & Soares (2013, p. 356) referem não haver constatação empírica que sustente a hipótese do “efeito preguiça”; Barbosa & Corseuil (2013, p. 337) concluem que não há evidências de que o programa venha a distorcer a escolha ocupacional dos indivíduos no sentido de incentivar a informalidade. (2012); e Jannuzzi & Pinto (2013, p. 186), afirmam, com base em pesquisas, que o “efeito preguiça” seria mais mito que realidade, não havendo diferença entre beneficiários e não beneficiários com renda equivalente. Assim, embora os dados não comprovem a hipótese, não parecem, ao mesmo tempo, fornecer subsídios para a defesa de uma tese no sentido contrário à do “efeito-preguiça”. De fato, os autores referem dificuldades metodológicas nesse sentido.

Isto torna curioso que, diante das limitações das pesquisas, não tenham sido mobilizados elementos normativos para rebater o suposto mito. Como visto anteriormente, a teoria seniana oferece fartos subsídios para defender a importância intrínseca do trabalho na vida humana, incluindo argumentos de que somente um “auxílio-renda” não é suficiente para mitigar todas as perdas que o desemprego pode acarretar.

Além disso, e sobretudo, é proposta do programa promover a “emancipação” das famílias através da inclusão produtiva. Esta, em tese, precisa contar com a contrapartida dos próprios beneficiários na superação da sua condição de pobreza (que nesse caso se refere particularmente à inserção no mercado de trabalho), uma vez que a parte que cabe ao programa é circunscrita ao fornecimento de meios para que as pessoas possam sair da situação em que se encontram. Isso implica em ver os indivíduos como agentes, não só na alocação autônoma dos recursos recebidos passivamente - como defendido acima - mas como pessoas interessadas em aproveitar as oportunidades sociais para superar suas privações e alcançar a boa vida.

Assim, embora se saiba que o desemprego - ou outro tipo de inserção produtiva-dependa não só do indivíduo, mas de disposições pessoais, sociais e econômicas concretas, como qualificação profissional, a existência de oferta de trabalho, o acesso a crédito, etc., não seria de se esperar que em geral, as pessoas se “contentariam” com o auxílio provido pelo PBF, optando por não trabalhar. E isso não é trazido à tona na avaliação. Somente o capítulo de Leão & Pinzani (que tem Amartya Sen como uma das referências teóricas) traz algumas considerações nesse sentido, advindas do estudo realizado com mulheres beneficiárias do PBF. Embora não abordem diretamente o “efeito-preguiça”, os autores salientam o descontentamento dessas mulheres com a sua condição. Segundo eles, as beneficiárias não deixam de ressaltar a insuficiência da renda recebida para se obter mais melhorias na vida, ganhar mais liberdade na escolha dos bens de consumo, além de reivindicarem mais renda diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares. E concluem que a condição de indigência e de falta de independência econômica vai além de um simples sentimento de frustração, atingindo um nível mais profundo: “como posso perceber-me como sujeito ativo, se sou incapaz de assegurar autonomamente minha própria sobrevivência (para não falar da minha família)?” (LEÃO & PINZANI, 2013, p. 363-365)

Outro aspecto considerado pela avaliação é o impacto do acesso – até então largamente interdito – das famílias às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Famílias que antes estavam à margem do circuito econômico teriam podido nele se integrar e influenciar a dinamização de territórios e regiões deprimidas (CAMPELLO, 2013, p. 18). Por um lado, são valorizados os benefícios que os indivíduos podem ter em participar dos mercados, utilizando recursos econômicos com fins de consumo, produção ou troca, o que se vincula a um dos papéis do mercado na perspectiva seniana. Nesse sentido, negar às pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem pode representar privações (SEN, 2010, p. 43). Por outro, os resultados se limitam à análise tradicional da eficácia econômica. Não se explora a importância intrínseca da participação nos mercados que permite às pessoas fazerem o que é do seu direito fazer e que se reflete na própria liberdade de realizar trocas e transações. Ignoram-se assim, os ganhos substantivos que as transferências de renda teriam proporcionado, fixando-se apenas na dinamização da economia. Neste aspecto, do ponto de vista seniano, o foco permanece sobre o meio (nesse caso, a renda) e não sobre o fim (participar do mercado como algo valioso em si).

O documento também examina a questão da desigualdade. Dois capítulos (HOFFMAN e NETO & AZZONI) da seção são dedicados diretamente ao assunto, que é abordado pelo viés tradicional da desigualdade de renda. Baseando-se nesses estudos, Campello (2013, p. 18) enaltece o fato de o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), terem contribuído com entre 15% e 20% da redução da desigualdade de renda. Aqui, o “espaço” em termos do qual a desigualdade é examinada (o da renda) não considera outros “espaços” como bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade). Ou seja, não se avalia as diferentes liberdades de que os beneficiários dispõem para se concluir sobre a queda da desigualdade em termos de capacidades.

São apresentados, ainda, resultados referentes à nutrição, saúde e educação, de forma coerente com a perspectiva seniana, no sentido de que seu foco se coloca sobre as liberdades substantivas elementares (papel constitutivo da liberdade). A relevância da renda não deixa de ser observada na análise, mas é referida em seu papel instrumental, que ora produz mais impacto, ora menos. Além disso, atribui-se às disposições sociais – estabelecidas por meio das condicionalidades – um papel fundamental no combate ao problema da pobreza.

Os resultados positivos sobre a desnutrição e a insegurança alimentar e nutricional são conferidos a um esforço integrado da construção da política de segurança alimentar e nutricional, além do aumento significativo nos gastos em alimentação das famílias beneficiárias. Os principais impactos teriam sido sobre a mortalidade infantil, relacionada principalmente ao baixo peso ao nascer (CAMPELLO, 2013, p. 18).

A queda na mortalidade infantil, importante tema para Sen³, também é relacionada ao reforço do acesso aos serviços de saúde que teriam se refletido: na melhor resistência a doenças infectocontagiosas; no aumento do número de crianças de até seis meses alimentadas exclusivamente pela amamentação e a completar o calendário de vacinação; e à redução substancial das taxas de hospitalização entre menores de cinco anos (CAMPELLO, 2013, p. 18-20). É frisada a necessidade de uma abordagem multisetorial, que combine transferência de renda e um sistema eficaz de atenção primária à saúde para combater o problema da mortalidade infantil (RASELLA, AQUINO, SANTOS, PAES-SOUSA & BARRETO, 2013, p. 254), o que condiz com a tese seniana. Já a participação da mulher no alcance desses resultados não é mobilizada.

Na educação, os impactos são creditados principalmente às condicionalidades, que teriam reduzido os indicadores de evasão e regularizado a trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação entre as crianças, além de menor defasagem idade-série. As condicionalidades teriam contribuído, ainda, para a redução das taxas de crianças fora da escola, tanto para meninos quanto para meninas (CAMPELLO, 2013, p. 19). Cireno, Silva & Proença (2013) concluem que a renda não tem tanto impacto na repetência escolar, pois quando analisadas conjuntamente, seus efeitos são muito baixos. Já na Prova Brasil, os beneficiários teriam, em média, um pior desempenho que os não beneficiários, o que se deve, em grande parte às condições socioeconômicas e características da escola que frequentam.

Tanto os resultados em educação, como em saúde e nutrição, como mencionado acima, se concentram na dimensão constitutiva da liberdade. Já a articulação das diversas liberdades instrumentais que, na abordagem de Sen (2010, p. 25 e 61), tem um papel importante ao se tratar de políticas que visam o desenvolvimento de capacidades, não é lembrada.

³ Ver Amartya Sen e Gro Harlem Brundtland, *Breaking Poverty Cycle Investing in Early Childhood*, 1999.

Contudo, os encadeamentos empíricos dessas liberdades elementares com outras liberdades instrumentais são fundamentais na perspectiva do agente, porque permitem que os efeitos dos distintos direitos e oportunidades oferecidos pelo programa se inter-relacionem, atuando na promoção da liberdade humana em geral. A ampliação da liberdade, por sua vez, se liga diretamente ao aumento das capacidades para escolher entre os diversos funcionamentos que uma pessoa pode valorizar. É claro que isso inclui estados complexos, mas também engloba estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis. Como refere Sen “estar vivo é também um grande facilitador das coisas que queremos alcançar” (tradução da autora) (1999). Assim, o PBF estaria contribuindo, mesmo que num nível elementar, para que as pessoas realizem funcionamentos que consideram valiosos, mas pouco destaca esse ponto. A exceção novamente aparece de algum modo em Rêgo & Pinzani que concluem:

[...] mesmo tratando-se de um programa de assistência básica, o PBF possui em germe condições de se transformar em política pública de cidadania para se efetivar no Brasil um desenvolvimento econômico comprometido com a radicalização substantiva da nossa democracia.

Um último aspecto da teoria seniana ainda pode ser apontado, no que tange à relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Jannuzzi & Pinto (2013, p. 179) enfatizam o quanto os crescentes investimentos de recursos públicos em políticas sociais (de um patamar de 13% do PIB nos anos 1980, os gastos teriam passado, mais recentemente, a quase 25%) têm repercutido de forma significativa nas condições de vida da população brasileira. Para Campello (2013, p. 23), a política pública se apóia em um novo modelo de desenvolvimento, que situa a política social no centro dessa estratégia: “ao invés de dissociar, combina a busca por crescimento, distribuição de renda e inclusão social, mostrando que, quando as políticas social e econômica estão alinhadas, o efeito de ambas é multiplicado”. O argumento se alinha com a visão seniana, de que a contribuição do crescimento econômico deve ser julgada não apenas pelo aumento das rendas privadas, mas pela expansão de serviços sociais que ele pode possibilitar. Para Sen (2010, p. 66), o impacto do crescimento econômico depende muito de como os seus *frutos* são aproveitados.

3 CONCLUSÃO

A partir da análise acima empreendida, é possível perceber que a teoria de Amartya Sen é parcialmente mobilizada na análise que se faz do PBF, ora sendo trazida à tona, ora permanecendo esquecida.

Há uma recorrência freqüente a noções fundamentais da abordagem do Desenvolvimento como Liberdade em vários itens da avaliação, principalmente ao defender escolhas valorativas amplamente criticadas. Isso fica claro nos argumentos utilizados para rebater os supostos mitos em torno do programa, como o uso “incorreto” dos recursos transferidos, ou o comportamento oportunista das mulheres em relação ao aumento do número de filhos. A concepção seniana do ser humano como agente emerge nesses momentos, na defesa de que os beneficiários são vistos pela política pública como pessoas responsáveis, capazes de dirigir suas próprias vidas se dispuserem de oportunidades sociais adequadas.

A idéia de agência também é empregada na argumentação em favor de um “novo modelo de desenvolvimento” apoiado no potencial intrínseco de mudança da sociedade e centrado na política social como centro dessa estratégia.

O argumento de que a medida da renda não constitui um parâmetro adequado na avaliação dos êxitos de uma sociedade (devendo ser enquadrada em sua dimensão instrumental) e de que estes devem se concentrar naquilo que os seres humanos de fato valorizam como uma boa vida, também é mobilizado em alguns momentos. Isso se percebe na conclusão abrangente de que o Bolsa Família teria contribuído para a melhoria das *condições de vida* e das *oportunidades* de milhões de brasileiros e, ainda, na concentração do foco sobre os impactos da renda em problemas elementares (como a fome e a mortalidade infantil), bem como nos apontamentos sobre as melhorias substantivas nas questões de saúde, nutrição e educação.

Entretanto, há outros itens em que a avaliação desconsidera aspectos importantes – para não dizer, constitutivos - da teoria seniana, e que estão na base do próprio desenho institucional da política pública. A concepção dos beneficiários como agentes deixa de ser articulada ao contestar o “efeito-preguiça”, uma das principais críticas feitas ao Bolsa Família. A crítica golpeia uma proposta crucial da política pública, a de que os

beneficiários superem suas privações e dela se emancipem (através das ações de inclusão produtiva). Além disso, o modelo de desenvolvimento defendido crê no “potencial intrínseco de mudança da sociedade”, o que tem a idéia de agência como núcleo.

Também a idéia de pobreza como privação de capacidades permanece ignorada quando se trata de avaliar a redução da desigualdade. Ora, se o programa se preocupa em avaliar os resultados substantivos nas áreas de saúde, educação e nutrição, seria de se esperar que estes elementos fossem considerados – em conjunto com a renda – na avaliação dos resultados em desigualdade. Ao propagar a idéia seniana de que a pobreza não é só privação do acesso à renda monetária e que visa desenvolver as capacidades dos beneficiários, a política pública estaria – em tese – deslocando o foco de avaliação da privação de renda para a privação de capacidades, mesma lógica que deveria ser empregada na avaliação das desigualdades, pois, em Sen, há outros há outros “espaços” em termos do qual a desigualdade deve ser avaliada, além do “espaço” da renda.

O que se percebe é que, em alguns momentos, “dispor de renda” acaba se mostrando importante *em si*, e em outros, importante como *meio* de obter liberdades substantivas. Portanto, há trechos em que a avaliação mobiliza a idéia de pobreza como privação de capacidades – de forma coerente com a sua justificativa normativa – e outros em que a pobreza é tratada em seu sentido tradicional da privação de renda. Isso é curioso, pois seria de se esperar que os resultados fossem invariavelmente avaliados em termos das liberdades substantivas que o programa promoveu, não havendo de tempos em tempos, uma valorização *em si* dos *meios* que as tornaram possíveis (e claro, não ignorando os ganhos em termos de renda, mas em seu papel instrumental).

Pode-se concluir então, em resposta ao problema de pesquisa que se estabeleceu, que o conceito de privação de capacidades é articulado de forma instrumental na avaliação da política pública ao invés de metodológica. Além disso, a forma como ele foi articulado questiona a legitimidade de intenções já na concepção da política pública, ou seja, nos objetivos a que se propôs. Teria o PBF, no limite, uma preocupação substantiva com a ampliação de capacidades humanas? Ou seja, o que de fato a política pública visa em termos de desenvolvimento?

Esses questionamentos tornam interessante investigar que tipo de desenvolvimento o Estado brasileiro busca, já que houve, de fato, uma inflexão importante no âmbito

político e intelectual, propondo uma forma alternativa de desenvolvimento. Haveria uma dificuldade de implantação desse novo modelo, tratando-se de um momento de transição ou poderia se questionar de até que ponto pode-se dizer que essa estratégia está sendo levada a cabo?

Outras inquietações, ainda, decorrem da constatação de que há pouca ênfase sobre resultados decorrentes das ações complementares, aquelas que visam à inserção produtiva por meio da capacitação profissional e acesso a crédito. Estes elementos são bastante negligenciados no documento, havendo uma concentração maior sobre as liberdades mais elementares (como a liberdade de evitar a fome, a morbidez precoce, de ter uma nutrição adequada, de poder comprar remédios para doenças tratáveis, de ser alfabetizado).

Novamente há uma ausência de argumentos acerca de como a política pública tem possibilitado ou pode possibilitar a emancipação dos “beneficiários-agentes”, para que possam cada vez mais ampliar suas escolhas (direcionando-as a funcionamentos mais complexos). Isso se destaca, principalmente, numa perspectiva que defende um modelo de desenvolvimento que crê no “potencial intrínseco de transformação da sociedade”, cujo motor são as pessoas. Isso significaria que os impactos nessa área (que depende, é claro, da efetividade de outras políticas públicas) são ainda muito incipientes? Ou que este modelo de desenvolvimento carece de real credibilidade entre quem os concebeu? Ficam perguntas para futuras investigações.

REFERÊNCIAS

ALVEZ, José Eustáquio Diniz, CAVENAGHI, Suzana. **O Programa Bolsa Família a as Taxas De Fecundidade no Brasil**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda, CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. **Bolsa Família, Escolha Ocupacional e Informalidade no Brasil**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio. **Intervencionismo Estatal e Política de Desenvolvimento na América Latina**. In: Caderno CRH, vol.21, n.53, pp.305-322. Salvador: UFBA, 2008.

BRASIL, 2003. **E.M. nº- 47 /C.Civil-PR**. In: MEDIDA PROVISÓRIA 132/2003 Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Exm/2003/EM47-CCIVIL-03.htm. Acesso em 25.05.2014.

CAMARA, Guilherme Dornelas. **Fundamentação Moral do Combate à Pobreza no Brasil: Um Confronto entre os Princípios Orientadores do Banco Mundial, Rawls, Sen do PNUD e o Princípio Ético-Normativo da Filosofia da Libertação**. In: RIGS - Revista Interdisciplinar de Gestão Social, v. 3, n. 2, Salvador: UFBA, 2014.

CAMPELLO, Tereza. **Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CIRENO, Flávio, SILVA, Joana, PROENÇA, Rafael Prado. **Condicionalidades, Desempenho e Percurso Escolar de Beneficiários do Programa Bolsa Família**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

DINIZ, Eli. **Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento em Países Emergentes**. Desenvolvimento em Debate, v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.7-27. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf

DINIZ, Eli. **O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 4, 2011, pp. 493 a 531. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>

DINIZ, Eli. **O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados (Paper)**. 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 27 de outubro de 2006. Disponível em http://neic.iesp.uerj.br/o_pos-consenso_de_washington.pdf. Acesso em 20.05.2014.

DRAIBE, Sonia. **Estados de Bem-Estar Social e Estratégias de Desenvolvimento na América Latina: Um Novo Desenvolvimentismo em Geração?** In: Revista Sociologias, vol.13, n.27, Porto Alegre: UFRGS, 2011.

ERBER, Fabio S.. **As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: um ensaio de economia política.** In: Revista de Economia Política, v. 31, n. 1, Mar, São Paulo: 2011.

GARCIA, Roseli. **Bravas Mulheres do Bolsa Família.** 2011. Disponível em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2011/marco/bravas-mulheres-do-bolsa-familia>. Acesso em 19.05.2014.

HOFFMANN, Rodolfo. **Transferências de Renda e Desigualdade no Brasil (1995-2011).** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino, PINTO, Alexandro Rodrigues. **Bolsa Família e seus Impactos nas Condições de Vida da População Brasileira: Uma Síntese dos Principais Achados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa Família II.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014. **Bolsa Família.** Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 25.05.2014.

NETO, Raul da Mota Silveira, AZZONI, Carlos Roberto. **Os Programas Sociais e a Recente Queda da Desigualdade Regional de Renda no Brasil** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos.** Debates. Porto Alegre, v.7, n. 1, p. 15-114, 2013. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/36892/24040>. Acesso em 22.06.2014

OLIVEIRA, Luiz Felipe Batista, SOARES, Sergei S. D.. **Bolsa Família e Repetência: Resultados a Partir do Cadúnico, Projeto Frequência e Censo Escolar.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

PNUD. **O que é o IDH.** 2014. Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH. Acesso em 14.05.2014.

RASELLA, Davide, AQUINO, Rosana, SANTOS, Carlos A. T., PAES-SOUSA, Rômulo, BARRETO, Mauricio L.. **Efeitos do Programa Bolsa Família Sobre a Mortalidade em Crianças: uma análise nos municípios brasileiros.** In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

RAWLS, J. **A theory of justice.** Cambridge, Harvard University Press, 1999 [1971].

RÊGO, Walquíria Domingues Leão, PINZANI, Alessandro. **Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso do Programa Bolsa Família**. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

RIBEIRO, Claudio Oliveira e MENEZES, Roberto Goulart. **Políticas Públicas, Pobreza e Desigualdade no Brasil**: Apontamentos a partir do Enfoque Analítico de Amartya Sen. Revista Textos e Contextos, v.7, n.1, pp.42-55, Porto Alegre, 2008.

ROUSSEFF, Dilma. Discursos. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de comemoração de 1 milhão e meio de beneficiados pelo Plano Brasil sem Miséria por meio da integração dos programas Renda Melhor, Cartão Família Carioca e Bolsa Família**. Rio de Janeiro, 26 abr. 2012. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-de-1-milhao-e-meio-de-beneficiados-pelo-plano-brasil-sem-miseria-por-meio-da-integracao-dos-programas-renda-melhor-cartao-familia-carioca-e-bolsa-familia-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em 28.07.2012.

SEN, Amartya. **A Idéia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya, BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Breaking Poverty Cycle Investing in Early Childhood**. In: Sustainable Development Department Social Development Division. Inter-American Development Bank, 1999. Disponível em http://www.unicef.org/lac/spbarbados/Implementation/ECD/BreakingPovertyCycle_ECD_1999.pdf. Acesso em 21.06.2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

VEIGA, José Eli da. **Neodesenvolvimentismo**: quinze anos de gestação. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v.20, n.03, pp.83-94, jul/set, 2006.