

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS  
COMPLEMENTARES: INTEGRAÇÃO PARA A EXPANSÃO DAS  
CAPACITAÇÕES**

**MONOGRAFIA**

**Martim Mayora Ronsini**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS  
COMPLEMENTARES: INTEGRAÇÃO PARA A EXPANSÃO DAS  
CAPACITAÇÕES**

**Martim Mayora Ronsini**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Ciências Econômicas**.

**Orientadora: Prof. Dra. Solange Regina Marin**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Departamento de Ciências Econômicas**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS  
COMPLEMENTARES: INTEGRAÇÃO PARA A EXPANSÃO DAS  
CAPACITAÇÕES**

elaborada por  
**Martim Mayora Ronsini**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Bacharel em Ciências Econômicas**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Solange Regina Marin, Dra.**  
(Presidente/Orientador)

**Daniela Dias Kühn, Dra. (UFSM)**

**Sérgio Alfredo Massen Prieb, Dr. (UFSM)**

Santa Maria, 03 de Dezembro de 2015.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores que contribuíram para a minha formação e me estimularam a pensar no funcionamento das coisas do mundo em que vivemos - e no papel que possuímos dentro dele. Ao apoio incondicional e carinho da minha família, ao companheirismo dos meus amigos. Pouco sentido a vida faria sem vocês.

## **RESUMO**

Monografia  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Universidade Federal de Santa Maria

### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS PROGRAMAS COMPLEMENTARES: INTEGRAÇÃO PARA A EXPANSÃO DAS CAPACITAÇÕES**

**AUTOR: MARTIM MAYORA RONSINI**

**ORIENTADOR: Dra. Solange Regina Marin**

**Data e Local da Defesa: Santa Maria, 03 de janeiro de 2015.**

A presente monografia objetiva avaliar os impactos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre o bem-estar das famílias beneficiadas, com base na Abordagem das Capacitações, desenvolvida pelo economista e filósofo, Amartya Sen. De acordo com a teoria adotada, o exercício da liberdade de escolha é uma forma substancial para o bem-estar dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico e social de um país. Procura-se investigar se o PBF, em sua concepção, segue a Abordagem das Capacitações, criando possibilidades reais de superação da pobreza através da realização de funcionamentos básicos e da expansão das capacidades humanas. Foi possível constatar que o Programa Bolsa Família consiste em um importante instrumento de assistência social, que cria condições mínimas e dignas de vida para as famílias pobres beneficiadas. A partir dos seus três eixos de atuação, o programa promove a realização de funcionamentos básicos e induz a expansão das capacidades, o que contribui para criação de um processo de autonomização dos indivíduos, em que eles são agentes ativos e capazes de fazerem as suas próprias escolhas. Todavia, tendo em vista o valor baixo do benefício, observa-se que o programa ainda possui limitações em promover outros funcionamentos que não somente a aquisição de alimentos. Além disso, enfatiza-se a importância dos Programas Complementares para o desenvolvimento da condição de agente dos indivíduos, sendo necessário um maior esforço integrado entre municípios e outras esferas do governo para uma melhor atuação neste eixo do programa.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família; Abordagem das Capacitações; bem-estar.

## **ABSTRACT**

Monograph  
Social and Human Sciences Center  
Federal University of Santa Maria

### **BOLSA FAMÍLIA PROGRAM AND PROGRAMAS COMPLEMENTARES: INTEGRATION FOR CAPABILITY EXPANSION**

**AUTHOR: MARTIM MAYORA RONSINI**  
**ADVISER: DRA. SOLANGE REGINA MARIN**  
Defense Place and Date: Santa Maria, January 03, 2015.

This monograph aims to assess the impact of the Bolsa Família Program (PBF) on the expansion of the beneficiary families welfare, based on the Capability Approach, developed by the economist and philosopher Amartya Sen. According to the theory adopted, the exercise of freedom of choice is substantial to the well-being of individuals and to economic and social development of a country. It is sought to investigate whether the PBF follows the Capability Approach in its design, creating real possibilities of overcoming poverty by promoting basic functionings and inducing the expansion of human capabilities. It was found that the Bolsa Família Program is an important instrument for social assistance, which creates minimum and decent living conditions for the poor families benefited. From its three main areas of activity, the program promotes the achievement of basic functionings and induces the expansion of capabilities, which contributes to an autonomy process for the individuals, where they are active agents able to make their own choices. However, given the low value of the benefit, it is observed that the program still has limitations in promoting others functionings than the acquisition of food. In addition, it is emphasized the importance of Programas Complementares for the development of the agency aspect of individuals, requiring a greater effort between municipalities and other levels of government to a better performance in this program axis.

**Key words:** Bolsa Família Program; Capability Approach; well-being.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Cálculo do benefício pago pelas famílias.....	15
Quadro 2 - Funcionamentos relevantes para as famílias beneficiárias: o caso do EII .....	28

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>11</b>
1.1 O Programa Bolsa Família.....	11
1.2 Transferências de renda .....	14
1.3 Condicionalidades.....	16
1.4 Programas Complementares .....	17
<b>2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES</b> .....	<b>19</b>
2.1 A Abordagem das Capacitações .....	19
2.2 Funcionamentos e Capacitações .....	21
2.3 “Capacitações ou Funcionamentos?” .....	23
2.4 Bem-estar e Condição de Agente.....	25
<b>3 BOLSA FAMÍLIA, REALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTOS E EXPANSÃO DAS CAPACITAÇÕES</b> .....	<b>27</b>
3.1 O Bolsa Família e a realização de funcionamentos .....	27
3.2 O papel das transferências de renda.....	31
3.3 O papel dos compromissos assumidos pelas famílias.....	33
3.3.1 O papel dos compromissos relacionados à Educação .....	35
3.3.2 O papel dos compromissos relacionados à Saúde .....	37
3.3.3 O papel dos compromissos relacionados à Assistência Social.....	38
3.4 O papel dos Programas Complementares .....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>44</b>



## INTRODUÇÃO

Nesta monografia, avalia-se o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência condicionada do Governo Federal, procurando apresentar seus impactos sobre a vida das famílias beneficiadas. O PBF inaugurou em 2003 uma nova agenda social no Brasil, ao se integrar com o programa Fome Zero e unificar quatro programas sociais existentes na época, ampliando esforços para o combate à pobreza no país. Atualmente, o Bolsa Família é o programa social com a maior abrangência da população pobre no país, atingindo mais de 13,7 milhões de famílias.

Desde a sua implantação, diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de avaliar o funcionamento do programa e as implicações na vida de pessoas pobres e de possíveis mudanças na estrutura social do país. Percebe-se que boa parte da literatura se dedica a “medir” os impactos do PBF, como calcular o aumento do acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social via condicionalidades, ou a diminuição da desigualdade de renda no Brasil. Apesar da importância do estudo desses temas, nesta monografia acredita-se ser necessário considerar outros fatores que não podem ser necessariamente medidos.

Com isso em vista, o quadro de referencial teórico utilizado nesta investigação será a Abordagem das Capacitações, desenvolvida por Amartya Sen<sup>1</sup>, em que se introduz a importância do exercício da liberdade de escolha como forma substancial para o bem-estar dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico e social de um país. O problema de pesquisa pode ser formulado como segue: o PBF, em sua concepção, cria oportunidades reais de superação da pobreza através da realização de funcionamentos básicos e da expansão das capacitações humanas.

Para alcançar o objetivo proposto, este trabalho explorará o caráter multidimensional presente na Abordagem das Capacitações, que considera além da insuficiência de renda, liberdades substantivas e oportunidades sociais para a avaliação do bem-estar humano. Serão avaliados os papéis dos três eixos presentes na concepção do PBF (Transferência de renda, Condicionalidades e Programas Complementares) na promoção de funcionamentos valiosos, a criação de uma percepção de autonomia e cidadania, as implicações nos aspectos

---

<sup>1</sup> A Abordagem das Capacitações tem como seus precursores Amartya Sen e Martha Nussbaum. Ainda que existam diferenças teóricas entre ambos, há uma convergência para a noção de que desenvolvimento ocorre através da expansão das capacitações humanas (Crocker, 1993).

de bem-estar. A nossa hipótese de trabalho é que a expansão das capacitações dos beneficiários seja induzida pelos funcionamentos que o programa ajuda a promover.

No primeiro capítulo, descreve-se o Programa Bolsa Família em sua estrutura normativa, seus objetivos principais e as suas diferentes dimensões. Isso compreende os diversos valores econômicos e tipos de benefícios, as condicionalidades atreladas à saúde, educação e assistência social; e, por último, as ações e os programas complementares.

No segundo capítulo, apresenta-se a Abordagem das Capacitações, pela visão de Amartya Sen. Neste capítulo, procura-se compreender a abordagem de Sen, que avalia o bem-estar dos indivíduos a partir da liberdade que eles têm para levar a vida que eles valorizam.

No terceiro capítulo, serão abordados os três eixos do Programa Bolsa Família – transferências de renda, condicionalidades e programas complementares – e o impacto que eles representam na vida das famílias. Procurar-se-á identificar os funcionamentos que são promovidos pelo programa e a expansão das capacitações que é induzida a partir da realização desses funcionamentos.

O último capítulo compreende as considerações finais deste trabalho, onde se apresenta uma reflexão sobre os principais pontos discutidos ao longo dos três primeiros capítulos.

# **1 DESCRIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Neste primeiro capítulo, apresenta-se as responsabilidades das diferentes esferas do governo, instituídas pelo decreto regulamentador do Bolsa Família, para a boa gestão do programa. Além disso, explicar-se-á o funcionamento de cada uma das três formas pelas quais o programa se articula: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares.

## **1.1 O Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades lançado no final de 2003 que integra o programa Fome Zero e cujo objetivo é contribuir para a superação da fome e da pobreza. A norma legal na qual o programa está ancorado, Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, determinou a unificação dos procedimentos de gestão e execução de quatro programas de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação.

Nesta mesma lei que cria o programa estão indicadas as três dimensões pelas quais o programa se articula para a superação da fome e da pobreza:

- Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família;
- Reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações;
- Coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Com essa combinação de transferência de renda e compromisso por parte das famílias nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, com adição dos Programas Complementares, o programa procura garantir o alívio da pobreza dos beneficiários, e criar condições para que se quebre o ciclo de reprodução da pobreza em que as famílias estão imersas. Seguem os objetivos do programa, conforme o decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004:

- i. promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- ii. combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- iii. estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- iv. combater a pobreza;
- v. promover a intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

As famílias devem estar incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento responsável pela identificação das famílias, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Inicialmente desenvolvido para a seleção de famílias para o PBF, o CadÚnico é atualmente utilizado para a seleção de outros 19 programas sociais do governo federal funcionando como uma base nacional de dados socioeconômicos de famílias que possuem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (Brasil, 2015). O sistema reúne informações importantes sobre as famílias registradas, como a presença de gestantes, renda familiar, número de integrantes etc.

Conforme o decreto Nº 5.209, que regulamenta a lei criadora do Bolsa Família, a gestão e execução do programa é feita de forma descentralizada, distribuindo competências e responsabilidades entre a União, Estados e Municípios. O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família (CGPBF), órgão vinculado ao MDS, é responsável por formular e incentivar a integração de políticas públicas entre essas três esferas. Os Ministérios da Educação e da Saúde são responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das condicionalidades. No âmbito da Assistência Social, a Secretaria Nacional de Assistência Social (Suas) é encarregada de promover a integração do PBF ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e articulação entre iniciativas de inclusão no mercado de trabalho. A Caixa Econômica Federal é responsável pelas transferências dos benefícios, assim como o processamento dos cadastros do CadÚnico.

À União, cabe trabalho de coordenar representantes das áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar responsáveis pelas ações do PBF nessas áreas; incentivar a inscrição das famílias pobres no CadÚnico; promover a gestão intersetorial do programa em todos os municípios; disponibilizar serviços e estruturas adequadas para as áreas de assistência social, educação e saúde, para o bom funcionamento das condicionalidades; garantir apoio técnico-institucional às gestões locais; constituir junto com os municípios órgão de controle e participação social; estabelecer parcerias com órgãos e instituições para a oferta dos Programas Complementares; e, junto com a União, promover o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Aos Estados, compete o desenvolvimento de atividades de capacitação de gestores e funcionários dos municípios, a fim de auxiliar na realização do processo de cadastramento e de gestão do programa; fornecer infraestrutura e logística para a digitação e transmissão dos dados do CadÚnico; incentivar o acesso a documentos civis de identificação aos beneficiários e à população pobre; prestar apoio à inclusão de comunidades indígenas e quilombolas no programa.

Os municípios, através de seus departamentos de assistência social, são responsáveis pela identificação e inscrição das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no CadÚnico; em conjunto com o governo estadual e federal, prover serviços de saúde e educação para que as condicionalidades possam ser cumpridas; acompanhar o cumprimento das condicionalidades; acompanhar e apoiar o desenvolvimento das famílias beneficiadas, através de ações e serviços de qualificação; mobilizar e articular as pessoas envolvidas com a execução, acompanhamento e fiscalização do programa (BRASIL, 2004b).

Para a seleção dos beneficiários, considera-se em primeiro lugar a pobreza de renda das famílias, por meio de linhas de pobreza e extrema pobreza. As linhas estabelecidas seguem o valor adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>2</sup>. Famílias com renda per capita mensal entre R\$ 77 e R\$ 154, são consideradas pobres; enquanto as com renda per capita mensal inferior a R\$ 77, estão em situação de extrema pobreza (BRASIL, 2014a). A partir das informações obtidas pelos municípios no CadÚnico, o Governo Federal seleciona as famílias que receberão o benefício. As famílias em situação de pobreza podem ingressar no programa desde que tenham a presença de gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes de até 17 anos. As famílias

---

<sup>2</sup> Declaração do Milênio (ONU, 2000).

extremamente pobres são incluídas no programa independentemente do perfil de seus integrantes (BRASIL, 2006b).

Em junho de 2015, o número de famílias inscritas no Cadastro Único chegou a 27.5 milhões. Destas, 13 milhões estão em situação de extrema pobreza. Quanto à cobertura do Programa Bolsa Família no país, 13.7 milhões de famílias receberam benefícios com o valor médio de R\$ 166,34 no mês de agosto<sup>3</sup>.

## **1.2 Transferências de renda**

Uma das dimensões essenciais que estão na proposta inicial do Programa Bolsa Família é a superação imediata da pobreza, que se obteria por meio de transferências diretas de renda às famílias beneficiárias. São três os tipos de benefício oferecidos pelo programa: Benefício Básico, Benefício Variável e Benefício Variável Vinculado ao Adolescente.

O Benefício Básico é pago somente às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa, e possui um valor fixo de R\$ 77,00. O Benefício Variável é pago a todas as famílias que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Seu valor é de R\$ 35,00 por criança ou adolescente, podendo chegar a R\$ 175,00, ou seja, cinco benefícios variáveis. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, pago às famílias com adolescentes de 16 e 17 anos, tem o valor de R\$ 42,00 e possui o limite de até dois benefícios por família<sup>4</sup>.

Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família foram reajustados ao longo dos anos, a fim de acompanhar o parâmetro da ONU para a linha de extrema pobreza. A última atualização foi feita através do Decreto Nº 8.232, de 30 de Abril de 2014. A forma como os Benefícios são distribuídos podem ser mais bem compreendidos no Quadro 1.

---

<sup>3</sup> Esses dados podem ser encontrados no site [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

<sup>4</sup> Valores previstos no Decreto Nº 8.232, de 30 de Abril de 2014

Situação	Benefício Básico	Nº de crianças e adolescentes de até 15 anos	Nº de jovens de até 17 anos (BVJ)	Benefício Variável + BVJ	Valor total do benefício
<b>Pobreza (renda per capita mensal de R\$ 77,01 a R\$ 154,00)</b>	Não recebe Benefício Básico	0	0	-	-
		1	0	R\$ 35,00	R\$ 35,00
		2	0	R\$ 70,00	R\$ 70,00
		3	0	R\$ 105,00	R\$ 105,00
		4	0	R\$ 140,00	R\$ 140,00
		5	0	R\$ 175,00	R\$ 175,00
		0	1	R\$ 42,00	R\$ 42,00
		1	1	R\$ 77,00	R\$ 77,00
		2	1	R\$ 112,00	R\$ 112,00
		3	1	R\$ 147,00	R\$ 147,00
		4	1	R\$ 182,00	R\$ 182,00
		5	1	R\$ 217,00	R\$ 217,00
		0	2	R\$ 84,00	R\$ 84,00
		1	2	R\$ 119,00	R\$ 119,00
		2	2	R\$ 154,00	R\$ 154,00
		<b>Extrema pobreza (renda per capita mensal de até R\$ 77,00)</b>	R\$ 77,00	0	0
1	0			R\$ 35,00	R\$ 112,00
2	0			R\$ 70,00	R\$ 147,00
3	0			R\$ 105,00	R\$ 182,00
4	0			R\$ 140,00	R\$ 217,00
5	0			R\$ 175,00	R\$ 252,00
0	1			R\$ 42,00	R\$ 119,00
1	1			R\$ 77,00	R\$ 154,00
2	1			R\$ 112,00	R\$ 189,00
3	1			R\$ 147,00	R\$ 224,00
4	1			R\$ 182,00	R\$ 259,00
5	1			R\$ 217,00	R\$ 294,00
0	2			R\$ 84,00	R\$ 161,00
1	2			R\$ 119,00	R\$ 196,00
2	2			R\$ 154,00	R\$ 231,00
3	2			R\$ 189,00	R\$ 266,00
4	2	R\$ 224,00	R\$ 301,00		
5	2	R\$ 259,00	R\$ 336,00		

**Quadro 1 – Cálculo do Benefício pago pelo Programa Bolsa Família às famílias**

Fonte: Versão modificada da original, Brasil (2009a).

A partir do Quadro 1, pode-se perceber que o valor máximo que o benefício pode chegar é de R\$ 336 e mínimo de R\$ 35. Para aquelas famílias que recebem o benefício do PBF e ainda se encontram em situação de extrema pobreza foi criado, em Maio de 2012, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). O BSP garante que nenhuma família cadastrada no PBF permaneça com sua renda *per capita* abaixo de R\$ 77, valor estipulado pelo governo como limite para a linha de extrema pobreza. Dessa forma, o valor do benefício é calculado de acordo com o hiato de pobreza da família, fazendo com que a família alcance o limite desejado de renda mensal de R\$ 77 *per capita* (IPEA, 2015, p. 54-56).

### 1.3 Condicionalidades

Com base na realidade dos grupos mais pobres da população e a dificuldade destes de conseguir acessar serviços e benefícios sociais básicos, as condicionalidades do Programa Bolsa Família surgiram como uma estratégia de aproximar o acesso de famílias mais pobres a esses serviços. As condicionalidades são compromissos que devem ser cumpridos pelas famílias relacionados com as áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, com o risco de não receber o benefício caso não se cumpram as condicionalidades. Por outro lado, o poder público (Governo Federal, Estados e Municípios) se responsabiliza por garantir o acesso a esses serviços, acompanhar o desenvolvimento das famílias e controlar o cumprimento das condicionalidades. O monitoramento é feito pelo MDS em conjunto com os Ministérios da Saúde e da Educação.

Conforme o Decreto Nº 5209, de 2004, as condicionalidades se destinam a:

- i. Estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população;
- ii. Identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

O compromisso relacionado com a educação exige uma frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e frequência de 75% para adolescentes



entre 16 e 17 anos. É necessário que as famílias informem as escolas quando os alunos precisam faltar às aulas, explicando o motivo da falta. A gestão das condicionalidades na área da educação é feito pelo Ministério da Educação (MEC). O acompanhamento da presença escolar é realizado bimestralmente através do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar (Sistema Presença), sistema disponibilizado aos municípios via internet.

As condicionalidades da Saúde são voltadas para grávidas, nutrizes e para crianças menores de 7 anos. Das crianças, exige-se um acompanhamento das vacinas, do crescimento e do desenvolvimento físico, entre outras ações estipuladas pelo Ministério da Saúde. As mulheres gestantes e nutrizes devem fazer os cuidados de pré-natais, comparecendo às consultas no posto de saúde mais próximo; e participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno, promoção da alimentação saudável da gestante e da criança, cuidados com a saúde da criança, entre outras.

O compromisso na área de Assistência Social exige que crianças e adolescentes de até 15 anos consideradas em risco ou retiradas do trabalho infantil frequentem, no mínimo, 85% da carga horária de serviços socioeducativos disponibilizados pelo poder público através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti). As atividades socioeducativas envolvem atividades artísticas e culturais, práticas desportivas, reforços escolares, aulas de informática, aulas de língua estrangeira, educação para a cidadania e direitos humanos, educação ambiental e educação para a saúde (BRASIL, 2009b).

Com o descumprimento das condicionalidades, as famílias entram na condição de inadimplentes e sofrem sanções gradativas, correspondentes à frequência dos registros de descumprimento, igualmente compartilhadas pelo núcleo familiar. As sanções podem representar desde o bloqueio de uma parcela do benefício por 30 dias, até o desligamento total da família do PBF (BRASIL, 2006a).

#### **1.4 Programas Complementares**

Os programas complementares consistem em ações direcionadas às famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família e àquelas inscritas no sistema do CadÚnico. O objetivo destes programas é funcionar de forma complementar ao PBF, potencializando os efeitos das transferências de renda. As iniciativas buscam a maior inclusão social de famílias

pobres e ampliar as suas oportunidades de superação da pobreza. Entre as áreas contempladas pelos diversos programas estão:

- i. Acesso ao conhecimento: como alfabetização, incremento dos níveis de escolaridade e educação técnica e profissional;
- ii. Geração ao trabalho e à renda: como capacitação e qualificação profissional, acesso a microcrédito para a criação de micro empreendimentos;
- iii. Acesso a bens e serviços culturais;
- iv. Melhoria de condições habitacionais e de infraestrutura: como a melhoria de condições habitacionais e de serviços de saneamento básico, água encanada, eletrificação etc.;
- v. Incentivo do exercício dos direitos civis e políticos;

Os Programas Complementares funcionariam como as “portas de saída” da pobreza, ou seja, o objetivo principal é de auxiliar no desenvolvimento dos indivíduos de forma em que eles não precisem mais receber o benefício no futuro. Por isso a necessidade de ações que promovam a inclusão das famílias pobres no setor produtivo, como concessão de crédito para expansão ou abertura de pequenos negócios e cursos de capacitação profissional. Para isso, a organização dessas ações procura explorar as potencialidades econômicas dos indivíduos, levando em conta as diferentes características sociais e culturais de cada comunidade atendida.

A boa leitura dos dados do CadÚnico por parte dos gestores municipais é essencial, fazendo a identificação do perfil socioeconômico das famílias pobres da região e as suas possíveis demandas e potencialidades. Além do CadÚnico, o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), também está a disposição dos órgãos públicos para a concepção e o planejamento dos Programas Complementares. O índice trabalha com dimensões de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. Esse índice permite aos gestores municipais estimarem o grau de desenvolvimento das famílias que estão inscritas no CadÚnico de seus municípios. A partir destes instrumentos, um diagnóstico sobre as demandas da população de baixa renda pode ser feito e o foco dos Programas Complementares a serem implantados pode ser escolhido (BRASIL, 2009c).

## 2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Neste capítulo, busca-se compreender os pontos centrais da abordagem de Amartya Sen, que avalia o bem-estar dos indivíduos a partir da liberdade que eles têm para levar a vida que eles valorizam. Identifica-se os diferentes aspectos do bem-estar e a importância de se considerar os indivíduos como agentes ativos, capazes de fazerem as suas próprias escolhas e de viverem do modo em que valoram viver.

### 2.1 A Abordagem das Capacitações

Amartya Sen cresceu em um período de ordem política, econômica e social instável na Índia. Nascido em Santiniketan, atual Bangladesh, em 1933, Sen viu de perto a violência e a fome que muitas pessoas sofreram na sua época. Um dos casos mais marcantes aconteceu quando ele era ainda criança, ao presenciar um homem com ferimentos graves entrar na casa de seus pais para pedir ajuda. O homem havia sido esfaqueado em uma área considerada perigosa, mas ele não tinha escolha, precisava ir ao trabalho para poder comprar alimentos para a sua família. Esta experiência foi devastadora para Amartya Sen e, ao mesmo tempo, o ajudou a perceber o que a falta de liberdade pode significar na vida das pessoas – questão que serviria de base para os seus estudos no futuro.

Sen é professor na Universidade de Harvard, autor do livro “Desenvolvimento como Liberdade” e vencedor do prêmio Nobel de Economia em 1998. Em sua obra, ele introduz o exercício da liberdade de escolha como forma substancial para o desenvolvimento econômico e social de um país. Ao contrário das abordagens mais tradicionais, que focam em medidas de renda para avaliar o desenvolvimento de uma sociedade, a Abordagem das Capacitações trata a liberdade como um fim último, enquanto bens primários, recursos e renda são apenas meios para alcançar bem-estar.

Para Sen (1993), o pensamento de que a produção e a prosperidade são a essência do progresso trata-se de uma confusão entre fins e meios, esquecendo-se o mais importante, o próprio ser humano. O autor defende que o uso da renda para medir o desenvolvimento se comprova falho tanto no plano dos princípios como no plano empírico, onde “países com altos PIB’s per capita podem apresentar índices espantosamente baixos de qualidade de vida,

como mortalidade prematura para a maioria da população, alta morbidade evitável, alta taxa de analfabetismo e assim por diante” (SEN, 1993, p.1).

O enfoque das capacitações contrasta com a noção utilitarista de valor, a qual define valor em condições mentais como prazer, felicidade e satisfação de desejos. Segundo Sen (2001, p.83), a Abordagem das Capacitações considera uma variedade de ações e estados que são importantes por si mesmos, não somente pela utilidade que produzem. A visão utilitarista é muitas vezes incapaz de captar as privações que as pessoas sofrem, sendo necessária uma abordagem que considere não apenas o bem-estar do indivíduo, mas que também foque em direitos e liberdades essenciais.

Enquanto a abordagem utilitarista utiliza de condições mentais subjetivas para “medir” o bem-estar, o enfoque da Abordagem das Capacitações está no aspecto objetivo. Para Sen (1985, p. 196), o aspecto objetivo permite uma avaliação que diferencia o “estar bem” e “estar bem de vida”<sup>5</sup>: cada pessoa possui características individuais que definem os seus critérios de bem-estar. “Estar bem de vida”, ou seja, possuir uma considerável quantia de renda, nem sempre implica em realização de um bem-estar, pois o indivíduo pode possuir outros objetivos de vida que não estão relacionados com a renda. As desvantagens que uma pessoa pode possuir em relação às outras está na privação de liberdades para “fazer ou ser”. Esta última questão será mais bem discutida na próxima seção, “Funcionamentos e Capacitações”.

O papel da liberdade<sup>6</sup> no conceito de desenvolvimento seria importante por duas razões distintas: (1) liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais por si mesmas, pois são elas que oferecem oportunidades para que as pessoas alcancem os resultados que valorizam; e (2) liberdade é o determinante essencial da iniciativa individual e da eficácia social, o que possibilita aos indivíduos a liberdade de agência e controle sobre a sua própria vida (SEN, 2000, p. 32-33).

Sen (2001, p. 69) afirma que a posição de uma pessoa em uma sociedade pode ser vista por duas perspectivas: (1) *realização de fato conseguida*; e (2) *liberdade para realizar*. A desigualdade, portanto, pode ser vista pela perspectiva das diferentes possibilidades de realizações e a liberdade que os indivíduos têm para coloca-las em prática.

---

<sup>5</sup> “*Being well*” e “*well off*”, respectivamente (tradução nossa).

<sup>6</sup> Devido às diferentes interpretações que podem ser feitas a partir da palavra “liberdade”, Yupanqui (2011) esclarece a concepção de liberdade para Sen. Para a autora, a liberdade que Sen defende está ligada aos indivíduos como agentes ativos, onde eles possam viver o tipo de vida que eles valoram viver. O “desenvolvimento como liberdade” significa a busca de uma ordem social, política e econômica, e na expansão das liberdades e oportunidades individuais.

## 2.2 Funcionamentos e Capacitações

Os elementos constituintes da abordagem desenvolvida por Amartya Sen são os “funcionamentos” e as “capacitações”<sup>7 8</sup>, inspirados em questões discutidas anteriormente por Aristóteles, Adam Smith e Karl Marx. Os funcionamentos refletem “as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ser” (Sen, 2000, p.95). Eles podem ser escolhas, ações que os indivíduos exercem no seu dia-a-dia, como andar de bicicleta, assim como estados essenciais para o bem-estar, como estar bem nutrido e livre de doenças. A vida humana é vista como um conjunto de funcionamentos inter-relacionados, compreendendo “estados” e “ações” (SEN, 2001, p. 79).

Para que o indivíduo possa exercer esses funcionamentos, outras condições importantes precisam ser satisfeitas. Neste contexto entra o conceito de capacitações, que reflete a liberdade que o indivíduo tem de realizar os funcionamentos que ele valoriza. Em outras palavras, a capacitação está relacionada com possibilidade real que uma pessoa tem de escolher as formas em que deseja viver. Os funcionamentos e as capacitações são elementos constituintes do bem-estar dos indivíduos, de modo que eles representam as realizações, as liberdades individuais e todas as possíveis escolhas de vida - sejam elas múltiplas ou limitadas.

A realização de uma pessoa pode ser entendida como um vetor de funcionamentos e a liberdade de realizar esses funcionamentos é representada por um “conjunto capacitário”, formado por vetores de funcionamentos possíveis (Sen, 2001, p. 79-80). O conjunto capacitário se assemelha *em forma* de um “conjunto orçamentário”, mas com a importante diferença de que o primeiro foca nas diferentes formas de vida que um indivíduo pode escolher viver, enquanto o segundo foca apenas nas opções de cestas de produtos que ele pode comprar. Marin (2005, p. 111) exemplifica um conjunto capacitário de forma simples e direta:

“Consideremos uma pessoa que tem unicamente um saco de arroz em sua cesta de bens. Então podemos observar, considerando a situação dessa pessoa, funcionamentos tais como (i) estar bem nutrida ou (ii) mal-nutrida, e (iii) reunir a família ou (iv) não reunir a família. A situação da pessoa deve ser considerada pelo fato de que tal pessoa pode estar sofrendo, por exemplo, de uma determinada doença, a qual, por sua vez, pode influenciar os seus funcionamentos. Uma capacitação se refere ao fato da pessoa ser ou não capaz de “converter” o saco de arroz para estar bem-nutrida (um funcionamento) e fazer a reunião familiar (outro

<sup>7</sup> *Functionings* e *Capabilities*, respectivamente.

<sup>8</sup> No Brasil, o termo ‘*Capability*’ empregado por Amartya Sen é normalmente traduzido pela literatura como ‘Capacidade’. Entretanto, neste trabalho utilizaremos o termo Capacitação, uma tradução mais adequada para o significado da original.

funcionamento). Podemos, então, desenhar o conjunto de capacitações composto de quatro vetores de funcionamentos: Conjunto de Capacitações = {[bem-nutrida, reunindo a família]; [bem-nutrida, não reunindo a família]; [mal-nutrida, reunindo a família]; [mal-nutrida, não reunindo a família]}.”

Em resumo, os vetores de um conjunto capacitário determinam os diferentes modos de vida que uma pessoa pode querer levar, e quanto mais amplo for o leque de funcionamentos possíveis, maior será o conjunto capacitário. Giacomelli; Marin (2013, p. 10-11) lembra que o papel da liberdade na determinação do bem-estar não se dá apenas em função da liberdade para realizar um funcionamento efetivo, mas também a partir de um conjunto capacitário pelo qual o indivíduo pode escolher entre diversos funcionamentos. Há uma grande diferença entre ser privado de uma boa alimentação por falta de condições financeiras e passar fome por questões religiosas. Enquanto na primeira situação o indivíduo possui um conjunto escasso de alternativas, na segunda situação o indivíduo pode escolher a ação que ele acredita ser a melhor, dentre as outras escolhas que ele tem a liberdade de tomar (SEN, 1985, p. 201 apud GIACOMELLI; MARIN, 2013, p.11).

Amartya Sen (2000) define pobreza como privação de capacitações, fazendo-se importante avaliar a liberdade que os indivíduos têm de ampliar os seus funcionamentos. Para o autor, diferenças de gênero, idade, saúde, localização, são muitas vezes cruciais na definição da posição de alguém na sociedade. Essas desvantagens não só reduzem a possibilidade de o indivíduo obter renda, mas também implicam em dificuldades para a conversão de renda em funcionamentos e capacitações.

Apesar de ser muitas vezes a razão primordial da privação de capacitações, a pobreza deve ser vista sob uma perspectiva que vai além da renda<sup>9</sup>. Ferraz (2008) explica que a renda pode ser considerada como um meio *facilitador* e muitas vezes o modo mais *eficiente* de se obter as capacitações, mas a privação destas deve ser vista também como privação das liberdades substantivas, tais como saúde, educação e segurança social. Sen (2000, p. 110) defende que a abordagem da pobreza como privação das capacitações, ou seja, da perspectiva “além da renda”, pode ser defendida com três argumentos:

- i. A abordagem se concentra em privações intrinsecamente importantes para a avaliação da pobreza, e não apenas na renda, que é instrumentalmente importante, mas não abrange a pobreza em todas as suas dimensões;

---

<sup>9</sup> A abordagem das capacitações serviu de inspiração para o desenvolvimento do índice de pobreza humana. Introduzido pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, de 1997, o índice é focado nas capacitações humanas e considera o caráter multidimensional da pobreza, com indicadores relacionados ao acesso à saúde, água potável, alimentação, educação, entre outros.

- ii. Existem outras influências sobre a pobreza que não são a baixa renda, e outros instrumentos capazes de ampliar capacitações;
- iii. A relação entre baixa renda e baixa capacitação varia entre comunidades, famílias e indivíduos. Fatores sociais, culturais e até mesmo de saúde podem ser decisivos na conversão de renda em funcionamentos, o que mostra que renda não pode ser sempre relacionada com mais capacitação.

### 2.3 “Capacitações ou Funcionamentos?”

Sen faz esse questionamento em *Desigualdade Reexaminada* (2001, p. 89-94), não para questionar a importância de um conceito sobre o outro, mas para questionar o foco a ser tomado ao se aplicar a Abordagem das Capacitações na prática, tendo em vista as dificuldades que podem ser encontradas em relação ao acesso de todas as informações e dados necessários.

Como explicado anteriormente, as capacitações refletem a liberdade para realizar os funcionamentos que os indivíduos valorizam. Nesse sentido, os funcionamentos e as capacitações estão interligados e, por isso, não podem ser vistos de forma separada. Para Sen (2001, 90-91), não há diferença no que diz respeito ao espaço entre focalizar em capacitações ou em funcionamentos. Enquanto uma combinação de funcionamentos representa um ponto dentro de um espaço de diversos estados e ações, as capacitações englobam um conjunto de várias combinações alternativas de funcionamentos. Portanto, apesar da capacitação ser um conceito mais amplo, todas as combinações estão contidas no espaço dos funcionamentos.

De acordo com Sen (2001, p. 91), é possível que um conjunto capacitário seja utilizado para a avaliação do bem-estar, por meio da identificação da combinação de funcionamentos efetivamente escolhida dentro de um conjunto capacitário. Nesse caso, o valor do bem-estar estaria focado na combinação de apenas um vetor de funcionamentos. Se utilizássemos do exemplo de um conjunto capacitário citado acima de Marin (2005, p. 111), composto por quatro vetores de funcionamentos, poderíamos supor que a combinação de funcionamentos escolhida seria a de “reunir a família e estar bem-nutrida” e, finalmente, avaliar o bem-estar desta pessoa, a partir do vetor escolhido.

Entretanto, este tipo de avaliação considera a liberdade apenas no seu papel instrumental de alcançar funcionamentos, esquecendo-se da importância intrínseca que ela

representa. Ao analisar o bem-estar através de uma escolha de funcionamentos, considera-se apenas uma fração do conjunto de capacitações, sem considerar outros fatores que levaram o indivíduo a tomar aquela escolha. Nesta forma de análise, o conjunto capacitário funcionaria quase como um “conjunto orçamentário”, onde se considera apenas o melhor elemento escolhido dentro de outras opções, e não a liberdade de escolha que o indivíduo possui por trás daquela ação. O autor, portanto, defende a importância da liberdade de escolha na Abordagem das Capacitações, e de não ver o bem-estar somente a partir da realização dos funcionamentos efetivos:

“A liberdade de escolha pode de fato ter importância direta para a qualidade de vida e bem-estar de uma pessoa. A natureza desta conexão é merecedora de um pouco mais de discussão. Agir livremente e ser capaz de escolher são, nesta concepção, diretamente conducentes ao bem-estar, não somente porque mais liberdade torna disponível um número maior de alternativas” (SEN, 2001, p. 92).

Sen (2001, p. 93) afirma ainda que como o conjunto capacitário não é perfeitamente observável, ele tem de ser construído a partir de pressuposições e é, portanto, mais difícil de ser captado dentro de uma análise. Marin (2005) lembra que as capacitações, por sua natureza contrafactual, são mais difíceis de medir. Segundo a autora, a escolha contrafactual “exemplifica uma situação na qual um indivíduo teria escolhido determinada condição se ela tivesse tido a opção de escolha” (2005, p. 119). Neste caso, pode-se utilizar novamente o exemplo da pessoa que escolhe passar fome por questões religiosas e outra que não tem meios para obter comida. A primeira pessoa possui vantagem sobre a primeira devido à possibilidade de escolher viver como ela valoriza viver, esta diferença teria grande importância na análise do bem-estar realizado e na condição de agente dessas duas pessoas. Por isso, Sen (2001, p. 117) considera a escolha contrafactual como papel central para a avaliação da liberdade de alguém.

Sen (2001, p. 92-94) enfatiza que apesar do ideal ser considerar toda a extensão da liberdade que os indivíduos têm para escolher os seus funcionamentos, na prática pode ser difícil observar informações sobre as capacitações dos indivíduos. Podemos, então, nos contentar com a conexão do bem-estar com os funcionamentos realizados, que podem ser mais facilmente observados, ao invés de tentar captar um conjunto capacitário como um todo.



## 2.4 Bem-estar e Condição de Agente

Na Abordagem das Capacitações, o bem-estar dos indivíduos tem um valor fundamental intrínseco. Para Sen, a conexão entre funcionamentos e capacitações com o bem-estar acontece de diferentes formas. Os funcionamentos, que compreendem estados e ações dos indivíduos, podem ser mais facilmente compreendidos como elementos constituintes do bem-estar. Por exemplo, podemos afirmar que “estar bem-nutrido” ou “ter boa saúde” são funcionamentos importantes para o bem-estar, por constituírem estados essenciais para a manutenção da vida (SEN, 2001, p. 80-81).

Já as capacitações podem se relacionar com bem-estar de duas formas: através da “liberdade de bem-estar” e do “bem-estar realizado”<sup>10</sup>. A primeira, liberdade de bem-estar, refere-se à capacidade do indivíduo de realizar diferentes combinações de funcionamentos que refletem no seu bem-estar. Na segunda forma, a realização do bem-estar pode depender diretamente da capacidade de realizar funcionamentos. Neste caso, o indivíduo possuiu um objetivo em específico, que é realizar um determinado vetor de funcionamentos, e a realização destes funcionamentos influencia diretamente no seu bem-estar realizado. Ou seja, enquanto a “liberdade de bem-estar” reflete a liberdade de alcançar bem-estar; o “bem-estar realizado” relaciona-se com um determinado vetor de funcionamentos escolhido (SEN, 2001, p. 80-81; SEN, 1985, p. 200-204).

Sen (1985) discute também a importância da condição de agente, que está ligada a percepção dos indivíduos como seres capazes de fazer escolhas e agir de acordo com seus objetivos e metas. A realização desta condição de agente refere-se à realização efetiva desses objetivos e metas, que não são necessariamente ligados com o bem-estar. Sen (1985) considera o ser humano na sua condição de agente, que avalia as suas ações através do seu próprio entendimento de *bem* e não procura somente a maximização do seu bem-estar, possuindo outros objetivos e metas que não são ligados a isso.

People have aspects other than well-being. Not all their activities are aimed at maximizing well-being (nor their activities always contribute to it), no matter how broadly we define well-being within the limits of the general concept. There are goals other than well-being, and values other than goals (SEN, 1985, p.186).

Para Sen (2001, p.118), o aspecto da condição de agente é mais abrangente que o aspecto de bem-estar, é um reflexo dos “pesos” que uma pessoa atribui entre o seu bem-estar

---

<sup>10</sup> *Well-being freedom* e *Well-being achievement*, respectivamente.

e as outras coisas que ela deseja promover. Portanto, o aspecto da condição de agente engloba o aspecto de bem-estar e, ao mesmo tempo, leva em consideração que uma pessoa pode atribuir importância maior a outros objetivos que não são a realização do bem-estar próprio. Ou seja, existe uma pluralidade de interesses na condição de agente que não pode haver no aspecto do bem-estar. Entretanto, isso não significa que um aspecto deva ter sua relevância diminuída em relação ao outro. O aspecto do bem-estar pode e deve ser utilizado para a avaliação de desigualdades sociais e formulação de políticas públicas. Como Sen (2001, p. 121) afirma: “o aspecto de bem-estar é especialmente importante em problemas como o de seguridade social, alívio de pobreza, remoção da desigualdade econômica acentuada e, em geral, na busca da justiça social”.

Tendo em vista esta distinção entre aspecto da condição de agente e aspecto de bem-estar, Sen (1985, p.203-204) faz a distinção de dois tipos de liberdade: “liberdade da condição de agente” e de “liberdade de bem-estar”<sup>11</sup>. A liberdade de agência refere-se a o que uma pessoa é livre para fazer e alcançar, de acordo com quaisquer valores e objetivos que ela considerar importante. A liberdade de bem-estar está ligada apenas a um objetivo em particular, enquanto a liberdade de agência constitui um conceito mais amplo de liberdade, não condicional a um objetivo específico. Na liberdade da condição de agente, as pessoas são agentes responsáveis, que levam em conta julgamentos morais em suas ações e não agem apenas em função da busca pelo bem-estar próprio.

---

<sup>11</sup> *Agency Freedom e Well-being Freedom*, respectivamente.

### **3 BOLSA FAMÍLIA, REALIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTOS E EXPANSÃO DAS CAPACITAÇÕES**

Neste capítulo, aborda-se os três eixos do Programa Bolsa Família – transferências de renda, condicionalidades e programas complementares – e o impacto que eles representam na vida das famílias. Percebe-se que o programa pode ser avaliado tanto no âmbito das capacitações como no âmbito dos funcionamentos, ao passo em que ele induz a expansão de algumas capacitações aos seus beneficiados, através da realização de funcionamentos básicos e valiosos.

#### **3.1 O Bolsa Família e a realização de funcionamentos**

Para Sen (2000), a realização de funcionamentos de uma pessoa é influenciada pelas suas liberdades econômicas, sociais e políticas, assim como suas condições de saúde e educação. Como dito anteriormente, o PBF pode ser também avaliado no âmbito das capacitações, à medida que podemos identificar a expansão de liberdades individuais dos indivíduos que recebem o benefício. Nesta monografia, acredita-se que a expansão das capacitações dos beneficiários seja induzida pelos funcionamentos que o programa ajuda a promover.

Campos Filho (2007) estudou o caso do Programa Vida Nova - programa municipal de transferência de renda com condicionalidades do município de Vila Nova, Minas Gerais - no desenvolvimento das capacitações das famílias beneficiárias. O Programa Vida Nova é integrado com o Programa Bolsa Família, entretanto, traz inovações que complementam o PBF e contribuem para ampliar as possibilidades de expansão das capacitações dos indivíduos cadastrados. Entre as inovações mais importantes estão: uma complementação financeira do benefício pago pelo PBF, com o valor crescendo gradativamente de acordo com a série cursada; o benefício também é pago a adultos que frequentam a escola, não sendo restrito apenas a jovens e crianças; o Vida Nova conta com a ação de programas complementares municipais relacionados com habitação, intermediação de emprego e mão-de-obra, cursos profissionalizantes, atividades de cultura e lazer (CAMPOS FILHO, 2007, p.112).

O autor partiu de entrevistas feitas com os beneficiários e procurou identificar em suas falas funcionamentos considerados relevantes para eles. Nas entrevistas, eram feitas indagações como “o que consiste vida boa e feliz?” a fim de tentar captar nas respostas funcionamentos que eles buscavam realizar ou aqueles que passaram a ser contemplados com a ação do Programa Vida Nova integrado com o Bolsa Família. Para Campos Filho (2007, p.139), a implantação da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família (EII) fez com que os beneficiários fossem capazes de realizar diversos funcionamentos que até então eram considerados impossíveis de serem efetivados.

Interpretando as falas dos beneficiados pelo EII, o autor elaborou uma lista de funcionamentos que eram relevantes para as famílias, e separou estes em 11 dimensões: Trabalho, Alimentação, Acesso ao conhecimento, Moradia, Saúde, Vestuário, Lazer, Movimentação no entorno, Inserção comunitária, Perspectiva de futuro e Satisfação e autoestima. Feito isso, o autor fez a relação entre esses funcionamentos e as formas pelas quais o Vida Nova consegue realizar tais funcionamentos. O Quadro 2 a seguir ilustra as conclusões do autor sobre a experiência do EII.

(continua)

<b>Dimensões de vida</b>	<b>Funcionamentos</b>	<b>Componentes do EII e ações articuladas</b>
Trabalho	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter um emprego formal “serviço fichado”.</li> <li>- Qualificar-se para o mercado de trabalho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões de apoio familiar</li> <li>- Intermediação de mão-de-obra</li> <li>- Oferta de cursos profissionalizantes</li> </ul>
Alimentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estar seguro de não passar fome.</li> <li>- Ter uma alimentação adequada.</li> <li>- ‘Fazer a lista’.</li> <li>- Comprar alimentos desejados pelos filhos (carne, verduras, frutas, iogurte, biscoito).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benefício financeiro</li> </ul>
Acesso ao conhecimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frequentar a escola (para crianças e adolescentes).</li> <li>- Voltar ou permanecer na estudar (para adultos e jovens).</li> <li>- Comprar material escolar, livros.</li> <li>- Desenvolver competências requeridas pelo mercado de trabalho.</li> <li>- Ter possibilidades de socialização.</li> <li>- Melhorar a autoestima.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benefício financeiro</li> <li>- Acompanhamento das condicionalidades</li> <li>- Incentivo à permanência ou retorno à escola (benefício variável)</li> <li>- Oferta de cursos (de informática, de idiomas, outros).</li> </ul>
Moradia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ter móveis básicos em sua casa (cama, colchão, mesa, armário)</li> <li>- Comprar eletrodomésticos (refrigerador, fogão, televisão, DVD).</li> <li>- Realizar pequenas melhorias na moradia (abrir uma janela, consertar o telhado, instalar rede de água).</li> <li>- Pagar contas (água, luz), comprar gás.</li> <li>- Morar com segurança em sua própria casa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Benefício financeiro</li> <li>- Construção e financiamento de casas populares</li> </ul>

(conclusão)

Saúde	- Poder comprar remédios quando necessário. - Dispor de acesso adequado ao sistema de saúde.	- Benefício financeiro; - Articulação com as equipes do Programa Saúde da Família;
Vestuário	- Vestir os filhos decentemente. - Comprar uniforme para os filhos.	- Benefício financeiro;
Lazer	- Ter momentos suficientes de descanso e convivência familiar. - Assistir a espetáculos de teatro, música e dança;	- Benefício financeiro; - Oferta de atividades culturais;
Movimentação no entorno	- Visitar parentes; - Passear com os filhos – no parque, no shopping;	- Benefício financeiro;
Inserção comunitária	Participar de atividades com outras famílias da comunidade;	- Reuniões de apoio familiar - Atividades culturais
Perspectiva de futuro	- Ser capaz de constituir uma pequena poupança; - Poder abrir um crediário; - Planejar a construção da casa própria; - Planejar mudar de município em busca de oportunidades de emprego; - Estar motivado para estudar, qualificar-se e obter melhor inserção no mercado de trabalho; - Vislumbrar um futuro melhor para os filhos;	- Benefício financeiro - Incentivo à permanência ou retorno à escola - Cursos profissionalizantes
Satisfação e auto-estima	- Ser capaz de cuidar dos filhos sem depender de caridade ou favores de parentes ou vizinhos. - Realizar alguns desejos dos filhos: comprar brinquedo, tirar foto na escola.	- Benefício financeiro - Reuniões de apoio familiar - Oferta de atividades culturais

## Quadro 2 - Funcionamentos relevantes para as famílias beneficiárias: o caso do EII

Fonte: Campos Filho (2007, p. 160).

Rego e Pinzani (2013), depois de cinco anos de entrevistas nas regiões mais pobres do Brasil, também chegaram a conclusões positivas sobre o impacto do PBF na vida das pessoas. Podemos separar cinco impactos principais percebidos pelos autores sobre as capacitações e os funcionamentos promovidos pelo programa (2013, p. 190-212):

- i. **Superação da cultura da resignação:** para os autores, existia uma cultura de resignação entre as famílias, uma “espera resignada pela morte por fome e doenças ligadas à pobreza” (2013, p. 190). O PBF trouxe esperança de que é possível ter uma vida melhor e autônoma.
- ii. **Luta diária por obtenção de comida:** a necessidade de uma luta diária para obter comida foi resolvida em grande parte através do recebimento de uma renda regular, que para muitas famílias era o único rendimento monetário.
- iii. **Dominação familiar:** o cartão, por ser controlado pelas mulheres, cria possibilidades de libertação da opressão conjugal que é muito comum em famílias pobres. O cartão dá as mulheres o controle sobre os gastos familiares, garantindo a elas um maior leque de *escolhas* e autonomia individual.

- iv. **Crédito como autonomia e dignidade:** relatos de mulheres entrevistadas permitiram aos autores identificarem um processo de dignificação das mulheres que passam a conseguir crédito nos estabelecimentos comerciais. O fato de possuírem o cartão do PBF lhes garante uma imagem de confiança de que elas têm condições de arcarem com as suas despesas. Para os autores, ser objeto de desconfiança é uma das grandes causas dos sentimentos de vergonha e humilhação sofridos pelos mais pobres.
- v. **Saída do isolamento político:** o PBF cria uma integração e vínculo de pertencimento a uma comunidade política, na qual famílias pobres também desempenham um papel decisivo e não estão isentas de qualquer direito universal.

Em suma, o PBF permite aos beneficiários a realização de funcionamentos valiosos, a partir dos seus três eixos de funcionamento: transferências de renda, condicionalidades e programas complementares. As transferências de renda, apesar de estarem presentes em quase todas as dimensões elencadas por Campos Filho (2007) como componentes responsáveis pela realização de funcionamentos, são na verdade em grande parte destinadas para o consumo de alimentos – como foi observado por Rego; Pinzani (2013). Levando em conta o valor baixo do benefício, é possível afirmar que talvez não sobre dinheiro para que estas famílias realizem outros funcionamentos que partem da perspectiva da renda. Portanto, as transferências de renda do PBF podem ser consideradas, principalmente, como garantidoras de um funcionamento básico à vida, que é garantir a alimentação de si e para as pessoas da sua família.

As condicionalidades, ao passo em que aproximam as famílias dos serviços de educação, saúde e assistência social, possuem o poder de incentivar a população beneficiária a utilizar dos serviços de educação, saúde e assistência social, estes que são, na verdade, direitos constitucionais. O acesso a esses serviços contribui para que os indivíduos tenham uma vida boa e saudável, e que criem oportunidades para mudar de vida no futuro.

O último eixo do programa, que consiste nos Programas Complementares, possui a difícil tarefa de ampliar a inclusão social e as oportunidades de superação da pobreza através de ações em áreas do conhecimento, geração de trabalho e renda, acesso a bens e serviços culturais, melhoria de condições habitacionais e incentivo ao exercício dos direitos civis e políticos. O que se mostra na literatura, infelizmente, é que os Programas Complementares ainda são incipientes ou “invisíveis” (SANTOS; MAGALHÃES, 2002), sendo necessário

então um maior esforço entre as esferas do governo para que eles se tornem um meio consistente de promoção de funcionamentos.

### 3.2 O papel das transferências de renda

Ao partir da perspectiva da Abordagem das Capacitações, de Amartya Sen, deve-se ter em mente que a pobreza não pode ser julgada apenas pelo fator renda. Entretanto, ao definir pobreza como privação de capacidades, Sen (2000, p.109) não nega o papel da renda na expansão das capacidades humanas, sendo que esta pode ser uma das razões primordiais de privação de capacidades.

Fornecer um aumento de renda imediato por meio de transferências permite a satisfação de demandas ligadas a direitos básicos da vida, como poder alimentar a si e a sua família. Isso fica claro em Rego e Pinzani (2013), ao defender que políticas que oferecem ajuda econômica como o PBF são importantes no processo de (1) autonomização dos indivíduos e de (2) cidadania. Para Rego e Pinzani (2013, p. 39), tanto o conceito de autonomia individual quanto de cidadania estão ligados a uma série de funcionamentos valiosos:

- i. **Autonomia individual:** a percepção de si como sujeito capaz de fazer escolhas livres, sem ter que se dobrar à bruta necessidade representada pela falta de recursos materiais básicos como alimentação adequada, abrigo digno, saúde etc.; o senso de ser dona (o) da própria vida; poder assumir responsabilidades pelas próprias ações sem obedecer a mecanismos inexoráveis de comportamento impostos pelas carências materiais e pelo ambiente social mais imediato (em particular pelo marido e pela família); cuidar de si e de sua família sem depender de outros indivíduos.
- ii. **Cidadania:** a percepção de ser considerado pelo Estado como uma pessoa concreta, com necessidades, cuja satisfação não pode ser alcançada individualmente; a percepção de que políticas públicas de apoio ou ajuda não são expressões de caridade ou de favores pessoais, mas consequência de um direito constitucionalmente amparado; a consciência de que o voto passa a contar algo e a ser relevante para determinar as condições de sua vida.

Os autores atribuem o conceito de autonomia a todo indivíduo que “é capaz de agir conforme um projeto pessoal da vida boa e de considerar a si e a outros sujeitos como capazes de estabelecer relações e deveres”. Esta definição seria o que eles chamam de “grau mínimo de autonomia”, que pode ser aumentado de acordo com a efetivação do projeto de vida boa para o indivíduo, ou quanto mais forem atribuídos direitos e deveres com bases em princípios universais (REGO; PINZANI, 2013, p. 57).

Sobre a criação de autonomia através de políticas de desenvolvimento, Ellerman (2001) destaca o paradoxo existente na relação entre agências de desenvolvimento e agentes beneficiados. O paradoxo existe à medida que a ajuda proveniente da agência de desenvolvimento (*the helper*) pode ocasionar a perda ou a redução da autonomia do beneficiado (*the doer*).

No caso de intervenções externas e políticas de incentivo econômico, Ellerman (2001, p.13) acredita existir dois tipos de efeitos possíveis sob os indivíduos: (1) de controle, o qual tende a destruir a autonomia dos sujeitos; e (2) o de suporte, onde incentivos econômicos e intrínsecos se complementam. Para que este segundo cenário ocorra, Ellerman (2001) explica que a assistência das instituições deve ser a favor da autonomia e do respeito próprio, colocando os agentes “no assento condutor”, onde eles representem um papel ativo dentro das suas próprias mudanças.

Apesar de enfatizar que o ideal seja considerar toda a extensão da liberdade dos indivíduos, Sen (2001) afirma que podemos muitas vezes nos contentar com a identificação dos funcionamentos realizados, devido às dificuldades de se captar um conjunto capacitário. Em casos de privações extremas, por exemplo, pode-se desenvolver uma análise a partir da relação entre bem-estar e funcionamentos realizados e observados (SEN, 2001, p. 92-93).

O Bolsa Família, entretanto, pode ser avaliado tanto no âmbito dos funcionamentos como no das capacitações, como o trabalho de Rego e Pinzani (2013) realiza, com muito êxito, a partir de entrevistas com os beneficiários. Para os autores, ao garantir uma renda mensal regular para os beneficiários, o PBF contribui para que estes entrem em um processo de maior autonomia, melhorando suas vidas não apenas com transformações em suas vidas materiais, mas também com relação a sentimentos internos, como a percepção de si como seres políticos e capazes de fazerem suas próprias escolhas.

O benefício, mesmo que com muitas queixas por parte das entrevistadas sobre o seu valor baixo, constituía o único rendimento da maioria das famílias pesquisadas. Antes de receber o benefício, muitas passavam dificuldades para obter alimento, sendo em casos mais extremos, necessário o uso da caça para conseguir sobreviver. O cartão, que é



preferencialmente dado em nome das mulheres, também desempenha um importante papel na expansão das capacitações das beneficiárias. Ao receberem o cartão em seu nome, as mulheres passam a ter um importante papel de gerenciamento dos gastos domiciliares, garantindo a elas maior autonomia e dignidade, assim como a libertação da dominação familiar, muito comum em famílias pobres (REGO; PINZANI, 2013).

A dominação da instituição familiar, principalmente sobre as mulheres, também é discutida por Amartya Sen (2000) e representa um grande gerador de privação de capacitações, no sentido de restringir liberdades pessoais de acordo com as regras da instituição – em grande parte “a favor” do homem. As mulheres, quando privadas da sua condição de agente no âmbito familiar, são incapazes de serem independentes economicamente, de terem acesso a um bom estudo e se inserirem no mercado de trabalho.

Para Sen (2002, p.18-19), as desigualdades de gênero persistem ainda em quase todas as sociedades, até mesmo onde se experimenta crescimento econômico. Isso se explica porque as mudanças na desigualdade de gênero não ocorrem apenas pelo fator econômico. As variáveis que trazem melhorias nas diferenças de gênero são exatamente aquelas relacionadas com a da condição de agente, como inserção no mercado de trabalho e nível de alfabetização.

O empoderamento das mulheres influencia não apenas as suas próprias vidas, mas também na vida das pessoas relacionadas a elas, como sua família e, principalmente, suas crianças. Isso implica em quedas nas taxas de natalidade e mortalidade infantil. Além disso, a participação da mulher como um agente ativo na sociedade traz benefícios também em relação à inclusão das mulheres em decisões e ações políticas (SEN, 2000, p. 191-203; SEN, 2002, p.18-19).

### **3.3 O papel dos compromissos assumidos pelas famílias**

Enquanto as transferências de renda do PBF possuem um caráter de resolução de curto prazo, com objetivo de alívio imediato da pobreza através de renda fixa mensal e constante, as condicionalidades do programa têm como propósito aproximar as famílias pobres dos serviços de educação, saúde e assistência social. No longo prazo, esta aproximação promoveria melhores condições de vida da população e, portanto, oportunidades às famílias de romperem com o ciclo intergeracional de pobreza.

Para Sen (2000), variáveis como idade, gênero, estado de saúde, localização e fatores culturais tem influência direta sobre as possibilidades de conversão de renda em funcionamentos. A importância das condicionalidades no PBF está em incentivar a população beneficiária a usufruir dos serviços de educação, saúde e assistência social, expandindo as suas liberdades individuais. O acesso a esses serviços pode contribuir para a diminuição de privações importantes na vida dessas pessoas, criando oportunidades sociais e a redução de desigualdades de bem-estar.

Para Soares e Sátyro (2009, p.14), existem duas vertentes na literatura com ideias opostas sobre o papel das condicionalidades no PBF. Na primeira, o Bolsa Família é um programa de incentivo ao capital humano para as famílias mais pobres. Na segunda, o Bolsa Família possui primordialmente a função de proteção social. Enquanto na primeira vertente acredita-se que as contrapartidas sejam tão importantes quanto o benefício – chegando até a exigir a criação de novas condicionalidades – a segunda vertente vê a função de proteção social do programa enfraquecida ao exigir contrapartidas excessivas, pois as famílias sujeitas a não cumprir com as condicionalidades são provavelmente as mais vulneráveis.

Pode-se adicionar ainda uma terceira vertente nesta lista, à luz da Abordagem das Capacitações, que vê o papel dos compromissos assumidos pelas famílias como uma forma de contribuir para a expansão das capacitações das pessoas mais pobres. Ao serem aproximadas de serviços de educação, saúde e assistência social de qualidade, essas pessoas passariam a ter maiores oportunidades de possuir uma vida melhor.

O ideal é que esta aproximação ocorra de forma em que o Estado ofereça serviços sociais com infraestrutura adequada para atender as necessidades da população. Kerstenetzky (2008) lembra que a eficácia das condicionalidades na expansão das capacitações humanas é um fator que depende diretamente de como esses serviços são oferecidos:

(...) de um lado, o mero cumprimento das imposições não é em si um indicador de aumento de capacitação (em virtude da precariedade dos serviços); de outro, a manutenção das famílias no programa não é nem sequer garantia de que elas se tenham beneficiado de qualquer serviço, já que, quando o serviço não é provido por falta de disponibilidade, a condicionalidade é simplesmente suspensa (KERSTENETZKY, 2008, p.70).

Se as condicionalidades são exigências que devem ser cumpridas pelos beneficiários, contrapartidas devem ser exigidas também do Estado, uma delas é que seja garantida a disponibilidade e a boa qualidade dos serviços oferecidos. Nas próximas três subseções, serão analisadas as três áreas que as condicionalidades estão relacionadas (Educação, Saúde e Assistência Social) e o papel que elas têm sobre a expansão das capacitações.

### 3.3.1 O papel dos compromissos relacionados à Educação

Souza (2006) analisa os impactos do Bolsa Escola, programa de transferência condicional anterior ao Bolsa Família, com os dados do Censo de 2000, sobre a frequência escolar dos alunos e a probabilidade de defasagem na relação idade-série. O autor encontrou resultados positivos para ambas variáveis, ou seja, o programa fazia com que mais crianças pobres frequentassem a escola e não se encontrassem atrasadas em relação às outras crianças. Entretanto, apesar de positivo, este efeito seria apenas marginal, pois os beneficiários teriam apenas 0,2 anos a mais de escolaridade em relação às crianças que não recebiam o benefício. Este valor baixo, explica o autor, se dá pelo motivo de que a maioria das crianças de 7 a 14 anos, recebendo ou não o benefício, já frequentam a escola.

Este resultado se repete em outros trabalhos similares<sup>12</sup> ao de Souza (2006), onde buscam medir, com base na frequência escolar e outros índices de desempenho, a eficiência de políticas de transferência de renda condicional sobre a escolaridade. Esses resultados podem nos levar a crer que políticas como o PBF são mecanismos irrelevantes para a superação da pobreza se não considerarmos o papel intrínseco das condicionalidades relacionadas com a educação.

Aproximar as crianças da escola significa também um afastamento do trabalho infantil, da criação do sentimento de pertencimento a uma sociedade que se preocupa com o seu bem-estar e com o desenvolvimento das suas capacitações. Apesar de índices de desempenho terem a sua importância, estes dependem não apenas do bom funcionamento dos compromissos – que têm provado ser eficazes no aumento da frequência escolar - mas também da boa qualidade do serviço público oferecido, que muitas vezes é inadequado ou precário.

A universalização da educação, segundo Sen (2002), contribui para a diminuição de desigualdades de bem-estar de classe e de gênero. O autor enfatiza que a educação básica é um catalisador de mudança social. O indivíduo escolarizado tem mais chances de fazer e ser parte de uma sociedade. Funcionamentos como ler um jornal, pegar o ônibus certo, ir ao

---

<sup>12</sup> Ver Duarte; Silveira (2008), Tapajós *et al.* (2010), Campello (2013).

banco, conseguir um emprego, participar de atividades políticas, todos esses se tornam possíveis a partir de uma educação básica de qualidade.

Literacy is an essential tool of self-defense in a society where social interactions include the written media. An illiterate person is significantly less equipped to defend herself in court, to obtain a bank loan, to enforce her inheritance rights, to take advantage of new technology, to compete for secure employment, to get on the right bus, to take part in political activity – in short, to participate successfully in the modern economy and society. Similar thing can be said about numeracy and other skills acquired in the process of basic education (SEN, 2002, p. 143).

A educação desempenha um papel de emancipação das pessoas mais pobres que a transferência de renda sozinha não consegue realizar. A educação permite aos indivíduos a possibilidade de eles se tornarem agentes ativos em uma sociedade, e isso implica em mudanças sociais que vão além do campo dos funcionamentos, passando também para o campo das liberdades individuais. Para Sen (2002), ao aproximar a educação das pessoas que não têm acesso a ela, contribui-se para a diminuição de desigualdades de gênero e de classe. Como discutido anteriormente, a escolarização de mulheres incentiva a libertação de privações que são instituídas no âmbito familiar, sendo muitas vezes proibidas ou impossibilitadas de trabalhar, e de terem a sua independência econômica (SEN, 2000, p. 192).

Pires (2013, p. 521) acredita que as condicionalidades relacionadas com a educação do PBF podem ser questionadas se consideradas exclusivamente como uma forma de superação da pobreza intergeracional de renda por dois motivos principais: primeiro, o aumento na frequência escolar não garante ganhos em escolaridade; segundo, um maior nível de escolaridade não significa uma inserção direta no mercado de trabalho. No entanto, para o autor, avaliando-se o PBF como uma política social mais ampla, pode-se perceber que a exigência das condicionalidades acarreta em ganhos que vão além dos efeitos sobre a escolaridade das crianças das famílias beneficiadas. Efeitos simbólicos como o sentimento de pertencimento e reconhecimento social, da criação de vínculos entre os titulares do programa e o mundo externo, são recorrentes nas falas das pessoas que passaram a receber o benefício (PIRES, 2013, p. 524-527).

### 3.3.2 O papel dos compromissos relacionados à Saúde

Magalhães et al. (2013, p.99-103) reúnem os resultados de cinco pesquisas diferentes, realizadas por outros autores, em uma síntese sobre as principais evidências do impacto que PBF teve sobre a saúde dos beneficiários. Os estudos reunidos são os seguintes:

- I. *Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996-2007* (MONTEIRO et al., 2009);
- II. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família* (BRASIL, 2012);
- III. *Peso ao nascer entre crianças de famílias de baixa renda beneficiárias e não beneficiárias do Programa Bolsa Família da região Nordeste (Brasil): pareamento entre CadÚnico e Sinasc* (SANTOS et al., 2010);
- IV. *Perfil epidemiológico dos beneficiários do Programa Bolsa Família e o desempenho dos serviços de atenção básica à saúde nas regiões Nordeste e Sul do Brasil* (FACCHINI et al., 2013);
- V. *Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities* (RASELLA et al., 2013).

O primeiro estudo (MONTEIRO et al., 2009, p.42), indica crescimento do poder aquisitivo das famílias pobres como um dos fatores que influenciaram a redução da desnutrição infantil no período de 1996 a 2007. No segundo estudo (BRASIL, 2012), além de outros impactos nas condições de vida, foram encontrados efeitos positivos sobre a amamentação infantil, sobre o índice de massa corporal em crianças, assim como redução dos casos de desnutrição aguda e uma maior cobertura de vacinação em crianças. Para o terceiro estudo (SANTOS et al., 2010), o benefício do PBF representa um importante papel na prevenção do baixo peso ao nascer (BPN). O quarto estudo (FACCHINI et al., 2013) evidencia um aumento do atendimento básico à saúde para crianças e gestantes graças às condicionalidades. Por último, Rasella et al. (2013) constatou que o PBF reduziu em 17% a mortalidade geral entre crianças nos municípios em que tinha alta cobertura.

Sen (2002) considera a igualdade na saúde das pessoas uma preocupação central para uma teoria de justiça social. O estado de saúde é uma das condições mais valoradas por uma pessoa e, portanto, um determinante direto das suas capacitações e da sua capacidade de realizar funcionamentos. Sen (2002) defende uma política a favor da equidade na distribuição

de serviços de saúde e na criação de oportunidades para se viver uma vida saudável. Uma política adequada para a saúde deve levar em conta não apenas os fatores sociais e econômicos, mas também variáveis como características de cada indivíduo e do ambiente (geográfico e social) em que ele vive:

An adequate policy approach to health has to take note not only the influences that come from general social and economic factors, but also from a variety of other parameters, such as personal disabilities, individual proneness to illness epidemiological hazards, of particular regions, the influence of climatic variations, and so on (SEN, 2002, p.663).

A aproximação dos serviços de saúde à rotina das famílias, incentivada pelas condicionalidades, traz benefícios imensuráveis para as suas vidas. O simples acesso à informação sobre cuidados básicos com a saúde pode evitar diversas formas de privação de capacitações. Os cuidados com gestantes, o acompanhamento de vacinas e do desenvolvimento físico das crianças, as orientações nutricionais, de higiene, tudo isso permite que os indivíduos tenham maiores condições para viver uma vida saudável, sem restrições físicas para realizar funcionamentos básicos.

Por outro lado, apesar das condicionalidades serem efetivas como um meio para que famílias se preocupem mais com a sua saúde, podemos perceber que as melhorias nas condições saúde nem sempre estão relacionadas diretamente com os compromissos estipulados pelo PBF. Como foi citado no primeiro estudo (Monteiro et al., 2009), um incremento na renda pode também significar maior saúde, tanto no sentido físico quanto psicológico. Ter mais renda significa poder comprar os alimentos necessários para si e para a sua família e ter mais liberdade para tomar decisões, isso também influencia no bem-estar e na saúde de uma pessoa.

### 3.3.3 O papel dos compromissos relacionados à Assistência Social

Os serviços de assistência social no Brasil são organizados pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas). Junto ao MDS, o sistema foi responsável pela integração do Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI) ao PBF. A partir desta integração, todas as condicionalidades do PBF relacionadas à Assistência Social são controladas pelo PETI. Este visa proteger crianças e adolescentes menores de 16 anos de terem que trabalhar para

ajudar com os gastos da família. Para isso, além de um auxílio financeiro mensal<sup>13</sup>, é feito um controle da frequência escolar e da participação em atividades socioeducativas oferecidas pelo programa.

De acordo com Brasil (2004), os objetivos do PETI são:

- I. Retirar crianças e adolescentes do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante;
- II. Possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola;
- III. Fomentar e incentivar a ampliação do universo de conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola, ou seja, na jornada ampliada;
- IV. Proporcionar apoio e orientação às famílias por meio da oferta de ações socioeducativas;
- V. Promover e implementar programas e projetos de geração de trabalho e renda para as famílias.

O trabalho infantil é uma clara forma de privação de liberdades substantivas. Ao se forçar as crianças a fazer coisas, Sen (2000) compara esse tipo de trabalho com a própria escravidão e servidão. Assim como toda a Abordagem das Capacitações sugere, um dos maiores males trazidos pelo trabalho infantil está na privação da liberdade de *escolha*, recusando-lhe a liberdade de viver a vida que ela teria escolhido caso tivesse a oportunidade da escolha (SEN, 2000, p. 114-115).

Araujo, Ribeiro e Neder (2010) utilizam os dados da PNAD de 2006 para avaliar o impacto do Bolsa Família sobre o trabalho infantil entre as famílias beneficiárias do programa. Para os autores, o programa é um importante instrumento para elevar a presença de crianças e adolescentes na escola, entretanto, possui efeitos tímidos sobre o trabalho infantil<sup>14</sup>. Entretanto, Brito e Kerstenetzky (2010, p.14) indicam que 99,5% das crianças cadastradas no CadÚnico declaram não trabalhar. Ou seja, podemos inferir que as crianças que trabalham representam um número bastante baixo entre os beneficiários, indicando um relativo sucesso na erradicação do trabalho infantil.

---

<sup>13</sup> O benefício é de R\$ 25,00 por criança para municípios com menos de 250 mil habitantes; Em municípios, capitais e regiões metropolitanas com mais de 250 mil habitantes o benefício aumenta para R\$ 40,00. Disponível em: [www.caixa.gov.br/programas-sociais/peti](http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/peti).

<sup>14</sup> Há resultados similares em diversos estudos sobre o impacto de programas de transferência de renda condicional no Brasil sobre o trabalho infantil e a escolaridade das crianças. Ver Cardoso e Souza (2003), Ferro e Kassouf (2005).

O Censo IBGE 2010 apontou que as principais evidências de trabalho infantil no Brasil estão em trabalhos informais, como em produções familiares ou atividades ilícitas. Por isso, o PETI sofreu um redesenho em Abril de 2014, procurando potencializar os serviços socioassistenciais existentes (BRASIL, 2014).

### **3.4 O papel dos Programas Complementares**

O desenvolvimento dos Programas Complementares é feito, inicialmente, a partir de um estudo das necessidades e demandas locais e do perfil dos beneficiários, utilizando-se da base de dados do próprio CadÚnico, sistema utilizado para cadastros de programas sociais do governo.

De acordo com Brasil (2009), os Programas Complementares buscam contribuir para a expansão das capacitações dos beneficiários por meio da ampliação da oferta de oportunidades. A apostila, elaborada pela equipe do SENARC/MDS<sup>15</sup> para servir como um guia para os gestores dos municípios, se refere justamente à perspectiva de Amartya Sen, onde uma vida boa é aquela que permite ao indivíduo fazer suas próprias escolhas, com acesso a diferentes possibilidades e alternativas (SEN, 2001 apud BRASIL, 2009, p. 08). Essa perspectiva está diretamente ligada à condição de agente, o que nos leva a acreditar que os responsáveis pelo desenho do PBF têm o conhecimento de que a superação da pobreza não ocorre apenas através da questão da renda.

Criar oportunidades para a criação de emprego é uma parte essencial da busca da expansão das capacitações e, logo, da superação da pobreza. Sen (2000, p.117) lembra que o desemprego causa problemas que vão além da perda de renda, como “dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez, perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos”. A disponibilidade de serviços de alfabetização, qualificação profissional, concessão de microcrédito e melhoria de condições habitacionais, colabora para o desenvolvimento de um processo no qual o indivíduo consegue “se livrar” da necessidade de receber o benefício e passa a viver por conta própria, seguindo as suas próprias escolhas e objetivos.

---

<sup>15</sup> Apostila de apoio para estados e municípios no desenvolvimento e articulação de Programas Complementares, elaborada pela equipe da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC).



Isso condiz com o modelo de assistência compatível com a autonomia dos indivíduos, de Ellerman (2001), ao passo em que os beneficiários estariam “ajudando a se ajudar”, procurando formas de sair da sua condição de pobreza, sem se contentar apenas com o pequeno incremento de renda que o lhes é oferecido.

Por outro lado, segundo Santos e Magalhães (2012), a articulação entre a transferência de renda e a participação dos beneficiários em Programas Complementares ainda é falha. Relatos de entrevistadas apontam para projetos pouco sustentáveis e sem grandes impactos na vida das famílias. Existem casos, ainda, onde programas de qualificação são ofertados e a comunidade não tem conhecimento da existência deles. Para os autores, a “invisibilidade” dos programas complementares dificulta a criação de oportunidades e, portanto, a emancipação das famílias (SANTOS; MAGALHÃES, 2002, p.1221). Senna (2013, p. 26) afirma que, apesar de existir o interesse das famílias de participar de cursos voltados à geração de emprego e renda, há uma tendência nacional para falhas como: pouca oferta de programas, má divulgação dos programas existentes, dificuldade de acesso devido à distância dos programas oferecidos e do local de moradia das famílias.

Esses casos apontam para uma falha clara para em um dos eixos do Bolsa Família: promover a intersetorialidade entre diferentes níveis do poder público para o melhor funcionamento dos Programas Complementares. Para que o PBF tenha êxito em expandir as capacitações dos indivíduos, criando oportunidades para que eles se insiram no mercado de trabalho, tenham condições para uma vida saudável e feliz, deve haver um maior esforço entre as esferas do governo para a oferta de Programas Complementares que alcancem as comunidades beneficiárias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante esta investigação, foi possível constatar que o Programa Bolsa Família consiste em um importante instrumento de assistência social, que cria condições mínimas e dignas para a vida das famílias pobres beneficiadas. A partir dos seus três eixos de atuação, o programa promove a realização de funcionamentos básicos e induz a expansão das capacitações, livrando os indivíduos de privações de bem-estar características da pobreza.

As transferências de renda do PBF podem ser consideradas, principalmente, como garantidoras de um funcionamento básico à vida, que é permitir a alimentação de si e para as pessoas da sua família. Por outro lado, as implicações do benefício financeiro geram transformações que vão além da vida material dos indivíduos, como a percepção de si como agentes ativos, capazes de fazerem as suas próprias escolhas. As mulheres, que recebem o cartão preferencialmente em seu nome, passam a ter um importante papel no gerenciamento dos gastos familiares, maior autonomia e dignidade, assim como a libertação da dominação familiar. Entretanto, devido ao valor baixo do benefício, o gasto com outras atividades além da compra de alimentos (como lazer, vestuário, etc.) ainda é limitado - principalmente naquelas famílias onde o valor do PBF é o seu único rendimento regular.

As condicionalidades, ou compromissos assumidos pelas famílias, são uma forma de contribuir para a expansão das capacitações das pessoas mais pobres. Ao incentivarem o acesso a serviços públicos, contribuem para que as pessoas sejam capazes de viver uma boa vida, com saúde, educação e acesso a programas de assistência social. Além de efeitos simbólicos, como o sentimento de pertencimento e reconhecimento social, as condicionalidades induzem à redução de desigualdades de classe e de gênero, do trabalho infantil e a manutenção das crianças nas escolas.

Os programas complementares, que têm como base a abordagem das capacitações, objetivam a contribuição da expansão das capacitações dos beneficiários por meio da ampliação da oferta de oportunidades. Entretanto, de acordo com estudos que avaliam o seu funcionamento, observa-se que a intersetorialidade entre diferentes esferas do poder público não ocorre a favor da implantação efetiva dos programas na prática. O distanciamento ou a invisibilidade dos programas complementares prejudica, em parte, o êxito do PBF em expandir as capacitações dos indivíduos. A disponibilidade de serviços de alfabetização, qualificação profissional, concessão de microcrédito e melhoria de condições habitacionais,

colabora para o desenvolvimento da condição de agente dos indivíduos. Por isso, sugere-se que os programas complementares recebam uma especial atenção dos gestores do Bolsa Família.

A experiência da Estratégia de Intervenção Integrada Vida Nova – Bolsa Família (EII), do município de Vila Nova, Minas Gerais, se mostra como um exemplo a ser seguido. O programa colhe bons frutos a partir do esforço coletivo entre as diversas esferas do governo em busca de um bem social, e das inovações introduzidas na concepção do programa. A criação de um complemento financeiro ao benefício pago pelo Bolsa Família, pode ser significativa na promoção de outros funcionamentos que não somente a aquisição de alimentos – o que aumentaria, portanto, as possibilidades de realização de bem-estar nas famílias contempladas nacionalmente pelo Programa Bolsa Família.

Desse modo, faz-se necessário enfatizar a importância de existir um esforço colaborativo entre os municípios e as outras esferas do governo para promover os Programas Complementares e o acompanhamento das famílias. Propõe-se também que os compromissos assumidos pelas famílias não sejam vistas apenas como um *meio* para melhorar índices de frequência escolar, ou de acesso à saúde e assistência social. A liberdade de se viver como se valora viver, e a defesa dos direitos e deveres universais dos seres humanos deve ser considerada como um *fim* para o “Desenvolvimento como liberdade”, e esta é a maior contribuição de Amartya Sen para o estudo do bem-estar.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. S.; RIBEIRO, R.; NEDER, H. D. **Impactos do Programa Bolsa Família sobre o trabalho de crianças e adolescentes residentes na área urbana em 2006**. Revista Economia, Brasília, v. 11, n. 4, p. 57-102, dez 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação**. Brasília, 2009a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 01 Ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único é porta de entrada para 20 programas sociais**. Área de imprensa, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/maio/cadastro-unico-e-porta-de-entrada-para-20-programas-sociais-do-governo-federal>>. Acesso em 07 Jul. 2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Condicionalidades**. Brasília, 2009b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 27 Ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia do Gestor**. Brasília, 2006b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 20 Ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Condicionalidades**. Brasília, 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 26 Ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e respostas: O redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília, 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Erradicação do Trabalho infantil: Cartilha do PETI**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão - 2014**. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programas Complementares**. Brasília, 2009c. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em 18 Jun. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 10.836, 09 de janeiro de 2004. Instituí o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004a.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5209, 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004b.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 8232/2014. Altera o Decreto nº 5209, de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a.

BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. **Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas substantivas**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38. Salvador: ANPEC, 2010.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. *In:* CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Cap. 1, p. 15-24.

CAMPOS FILHO, Antônio Claret. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades**. Rio de Janeiro, 2007.

CARDOSO, E.; SOUZA, A. P. *The impact of income transfers on child labor and school attendance in Brazil*. São Paulo: USP, 2003. Disponível em: <<http://www.econ.fea.usp.br/elianacardoso/ECONBRAS/cardoso-souza.pdf>>. Acesso em 30 Mar. 2015.

CROCKER, David. **Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum**. Lua Nova, São Paulo, n. 31, p. 99-134, Dec. 1993. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000300006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000300006&script=sci_arttext)>. Acesso em 06 Nov. 2015.

DREZE, Jean; SEN, A. K. **India: Development and participation**. Oxford University Press, 2002.

DUARTE, G. B.; SILVEIRA NETO, R. **Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil**. In: Anais do Encontro Nacional de Economia, 36. Salvador, 2008.

ELLERMAN, David (2001). “**Helping People Help Themselves: Towards a Theory of Autonomy-Compatible Help**”. In: World Bank Policy Research Papers, n.2693.

FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa bolsa família: impactos na distribuição da renda**. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília-DF, 2008.

FERREIRA, Viviane; AQUINO, Carla. **Programa Bolsa Família: superando a pobreza e reduzindo a privação de capacidades**. 2013. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/PROGRAMA%20BOLSA%20FAM%C3%8DIA%20Superando%20a%20pobreza%20e%20reduzindo%20a%20priva%C3%A7%C3%A3o%20de%20capacidades.pdf>>. Acesso em 10 Mai. 2015.

FERRO, Andrea Rodrigues; KASSOUF, Ana Lúcia. Avaliação do impacto do Programa Bolsa-Escola sobre o trabalho infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, p. 417-444, 2005.  
Getúlio Vargas, p. 166-86, 2011.

GIACOMELLI, G.; MARIN, Solange Regina. **Estado e desenvolvimento: uma discussão a partir da abordagem das capacitações de Amartya Sen**. In: XIX Jornadas de Epistemologia de las Ciencias Economicas, 2013, Buenos Aires. Anais da XIX Jornadas de Epistemologia de las Ciencias Economicas, 2013.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família**. Revista Dados, v. 51, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02>. Acesso em 15 Abr. 2015.

MARIN, Solange Regina. **Karl Popper e Amartya Sen: Temas para Pensar em Intervenção Social e Desenvolvimento Humano**. Curitiba: UFPR, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php?lay=odmi&id=odmi>>. Acesso em 10 Ago. 2015.

PIRES, André. **Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família**. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação, p. 513-532, 2013.

REGO, Walquiria G. Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. Editora UNESP, 2013.

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

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. **O desenvolvimento como expansão de capacidades**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 28-29, p. 313-334, 1993.

SEN, A. K. **Well Being, agency and freedom (the Dewey Lectures, 1984)**. The Journal of Philosophy. V. 82, n. 4, p. 169-221, 1985

SEN, A. K. **Why health equity?** Health Economics, 11: 659–666, 2002.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA, Texto para discussão. Brasília, 2009. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

SOUZA, A. PORTELA. **Fighting Long-Run Poverty in Brazil: Are Conditional Cash Transfer Program Making a Difference?** LAMES/LACEA, 2006.

SOUZA, André Portela et al. **Políticas de distribuição de renda no Brasil e o bolsa família**. Bacha EL, Schwartzman S. Brasil: a nova agenda social. São Paulo: Fundação

YUPANQUI A., Maria Eugênia. **Amartya Sen's Notion of Freedom: A Conceptual History of Universalist Presumption**. Lund University, 2011.