

11º ENCONTRO ABCP

31/7/2018 a 3/8/2018, Curitiba-PR

AT: Estado e Políticas Públicas

**PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA AGÊNCIA
A PARTIR DE TRÊS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO**

Maíra Cabral Juliano

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

PROGRAMAS COMPLEMENTARES DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DA AGÊNCIA A PARTIR DE TRÊS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO

Resumo

O artigo buscou identificar o paradigma de desenvolvimento predominante entre os Programas Complementares Federais do Bolsa Família, que prevêm o desenvolvimento de capacitações entre os beneficiários para um processo sustentável de superação da pobreza. Tal proposta ampara-se na visão do ser humano como agente ao invés de beneficiário passivo, sustentada por Amartya Sen, e endossada pelo “paradigma do desenvolvimento humano” (PDH) do PNUD: a agência seria instrumentalmente importante para o desenvolvimento por melhorar a produção econômica (agência individual), mas também por promover a mudança social e política (agência coletiva). Defende-se, porém, o exame cauteloso dos Programas pelo possível desvirtuamento da idéia de desenvolvimento humano no âmbito político, seja pelo uso retórico, seja pela usual confusão frente aos já consolidados paradigma das “necessidades básicas” e “neoliberal”. Empregando-se categorias analíticas criadas a partir das distinções teóricas entre os três paradigmas, avaliou-se o quanto cada um dos vinte Programas identificados contempla uma proposta de desenvolvimento global da condição de agente (no âmbito econômico, social e político), como recomenda o PDH. Identificou-se a ênfase que cada Programa atribui a cada categoria, por meio de um sistema de pesos que permitiu visualizar “ausência”, “presença” ou “presença mais forte” das características de cada categoria em cada programa, verificando-se, ao final, o paradigma predominante entre eles. Concluiu-se que, institucionalmente, os Programas consideram o desenvolvimento da condição de agente, mas com aproveitamento restrito das suas possibilidades instrumentais, priorizando a promoção da agência individual (que enfatiza a inclusão produtiva) em detrimento da coletiva (que inclui a mudança social e política).

Palavras chave: Bolsa Família; Amartya Sen; capacitações; agente; desenvolvimento.

Introdução

Este trabalho busca identificar o paradigma de desenvolvimento predominante na principal estratégia para a superação da pobreza no Brasil, por meio do exame das ações previstas pelo Programas Complementares Federais do Bolsa Família.

Nas últimas décadas, os PTCs se consolidaram como instrumento de combate à pobreza na América Latina, tendo como estrutura básica a transferência direta de pequenas quantias em dinheiro a famílias de baixa renda, mediante o cumprimento de contrapartidas na área de saúde, educação e nutrição (FENWICK, 2013). A estratégia visa ir além de um modelo paliativo de redução da pobreza de renda, buscando promover iniciativas que levem ao desenvolvimento sustentável, isto é, que atuem no sentido da superação de longo prazo das múltiplas causas da pobreza, por meio do desenvolvimento das famílias vulneráveis (ADATO e HODDINOTT, 2010; HANDA e DAVIS, 2006; CECCHINI e MADARIAGA, 2011).

Refletindo esta lógica, o Programa Bolsa Família (PBF) busca sustentabilidade de modo intergeracional - pelas condicionalidades direcionadas ao desenvolvimento das crianças das famílias - e de modo mais imediato - por meio dos chamados Programas Complementares, que se voltam ao desenvolvimento “aqui e agora” dos adultos (PIRES e

ALVARES, 2011). Estes abrangem ações e políticas setoriais em diversas áreas que vão desde investimentos em infraestrutura até a promoção de atividades ligadas ao “exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos” (BRASIL, 2009, p. 9). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, que coordena o PBF, os Programas visam desenvolver capacitações entre os beneficiários, para que eles possam sair de “uma situação de redução da pobreza, para outra de superação sustentada de qualquer forma de vulnerabilidade” (BRASIL, 2009, p. 4). Esta justificativa tem como referência o trabalho de Amartya Sen, como ilustra o trecho abaixo, retirado do documento “Programas Complementares” da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS:

Segundo Amartya Sen, em “Desigualdade Reexaminada”, não se deve medir bem-estar individual meramente pelas dimensões de renda pessoal e acesso a bens de consumo. Uma vida boa é a que permite ao indivíduo fazer suas próprias escolhas. Para que ele possa escolher, é preciso que existam oportunidades reais, isto é, acesso às diferentes possibilidades e alternativas. (SEN, Amartya Kumar. Desigualdade Reexaminada. Record, Rio de Janeiro, 2001). Vistos sob esta ótica, os Programas Complementares buscam desenvolver as capacidades¹ dos beneficiários do PBF, por meio da ampliação da oferta de oportunidades. [...] A existência e o efetivo funcionamento da rede de proteção social são fundamentais para que as famílias tenham apoio e consigam superar as suas situações de vulnerabilidade. A oferta de oportunidades permite que os indivíduos possuam alternativas e exercem as habilidades desenvolvidas, atendendo às necessidades de curto prazo e longo prazo das famílias (BRASIL, 2009, p. 8).

O apelo à Sen (1992) indica que os Programas Complementares se fundamentam na noção de que o bem-estar não é um problema de renda e consumo, mas sim de falta de capacitações, que designam, na teoria seniana, a liberdade para se acessar tudo aquilo que se considera valioso ser ou fazer (SEN, 1999, 2009). O foco nas capacitações engloba a dimensão relativa à oportunidade *real* que os indivíduos têm para buscar e promover variados fins. Há uma preocupação que vai além da existência de recursos como, por exemplo, renda, bens e serviços, e considera que tipo de vidas as pessoas podem ter a partir destes recursos (se eles se convertem em uma boa vida). O foco nas capacitações também atribui importância ao processo de escolha, valorizando que se tenham alternativas disponíveis para se escolher como usar as capacitações, dentro da aptidão real de cada um (SEN, 2009). Nesse sentido, as capacitações teriam relevância em si mesmas por refletirem tanto o tipo de vida que as pessoas levam, como as escolhas de que dispõem.

Mas para Sen (1999), além de ter como fim primordial a melhoria do bem-estar individual, a expansão das capacitações constitui o principal meio para este fim. Neste sentido, seu desenvolvimento teria também uma relevância instrumental para a superação

¹ Embora “capacidade” seja a tradução mais comum de *capability*, optou-se no restante do texto por “capacitação”, como ensina Flavio Comim, um dos principais intérpretes de Amartya Sen no Brasil. A tradução “capacidade” seria errônea por se referir à *capacity* e não à *capability*.

da vulnerabilidade no longo prazo. Contando com disposições sociais adequadas providas pela política pública, os indivíduos poderiam contribuir ativamente para o processo de desenvolvimento, através da participação econômica, social ou política (SEN, 1999), criando, assim, condições para mudanças sociais mais duradouras.

Deste modo, subjaz ao fragmento acima, o reconhecimento pelo MDS, ao menos em tese, da condição de agente dos beneficiários, aspecto chave da teoria seniana. Esta sustenta que a efetiva realização do desenvolvimento depende inteiramente da condição de agente das pessoas, que podem moldar seu próprio destino desde que disponham de oportunidades reais. Nesta perspectiva, políticas de redução da pobreza que prezam pela sustentabilidade devem incluir as pessoas como agentes ativos do processo, em vez de tomá-las por meras receptoras passivas de benefícios (SEN, 1999).

A concepção de agência, assim como outros conceitos fundamentais da obra de Sen, está no cerne do que se denominou *paradigma do desenvolvimento humano*, consolidado nos sucessivos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A concepção de desenvolvimento enquanto expansão de capacitações tem sido assumida na produção acadêmica nacional e internacional e a abordagem desenvolvida nos relatórios desde sua introdução, em 1990, têm sido referência para a formulação de políticas públicas em variadas áreas (Fukuda-Parr, 2003b), com significativa ênfase na questão da pobreza (Sen e Anand 2007).

O aporte teórico do desenvolvimento humano e seu foco sobre as capacitações para a construção de políticas têm, de fato, sido pano de fundo para vários PTCs na América Latina (CECCHINI e MADARIAGA, 2011), como é o caso do PBF. Contudo, apesar do apelo normativo dos Programas Complementares aos preceitos do desenvolvimento humano, convém analisar o quanto, em suas práticas, ele reflete a real assimilação dos objetivos cruciais dessa abordagem no sentido de visar efetivamente àquilo que declaram em sua justificativa pública. Como sinaliza Jolly (2007, p. 169) a popularização e o apelo sedutor da idéia de desenvolvimento humano têm frequentemente levado políticos e formuladores de políticas a usar a expressão indiscriminadamente, associando-a de forma superficial a qualquer política que tenha “um vago foco humano”. É comum a vinculação do desenvolvimento humano a propostas que procuram atender a algumas necessidades básicas em saúde e educação, por exemplo (FUKUDA-PARR, 2003a, 2003b), mas que não apresentam ações que reconheçam a condição de agente das pessoas.

Do mesmo modo, o desenvolvimento humano é correntemente associado ao investimento em capital humano, ou seja, à formação de competências produtivas para a atividade econômica (HECKMAN, 2000). Embora a visão do capital humano reconheça o papel do desenvolvimento de habilidades para a melhoria da atividade produtiva, ela

constitui uma interpretação ainda restrita do papel que Sen (1999, 2007, 2013) atribui às capacitações, que seriam úteis também à promoção de mudanças sociais e políticas.

Para Flavio Comim (2011, p. 58), o trabalho de Sen ainda não foi realmente assimilado pelas políticas de combate à pobreza no Brasil, o que em se tratando do PBF, pode apontar para um descompasso entre a proposta normativa dos Programas Complementares, e sua prática. Ele afirma que

Suas pesquisas [as de Sen] ainda não foram absorvidas pela política pública no nosso país [...]; **continuamos vendo a educação apenas como item de mercado, de formação de capital humano; desconsideramos ainda [...], o envolvimento dos próprios cidadãos como parte, não do problema, mas da solução, para o desenvolvimento humano [...]** Os ensinamentos mais importantes de Sen, apesar de conhecidos na academia brasileira, ainda não aterrissaram na política pública e talvez esse seja o maior desafio dos próximos anos: compreender melhor o que ele diz e dar um sentido de uso às idéias que sejam relevantes para o desenvolvimento do Brasil (COMIM, 2011, p. 58) (grifo da autora).

Além do uso inadequado da idéia de desenvolvimento humano, há que se considerar também a existência de outras duas abordagens ao desenvolvimento que têm influenciado o debate e a formulação de políticas de erradicação da pobreza. Por coincidirem em alguns aspectos com o desenvolvimento humano, elas podem igualmente contribuir para o seu desvirtuamento. Trata-se do paradigma das *necessidades básicas*, originado no contexto dos anos 1970, e posteriormente generalizado nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (2000), e do paradigma *neoliberal*, consolidado no Consenso de Washington (1989), que principalmente nos anos 1980 e 1990 deu respaldo teórico e ideológico a políticas orientadas ao mercado na América Latina (DINIZ, 2010). Para o primeiro, a mitigação da pobreza passa pela satisfação de necessidades básicas mediante o acesso a determinados bens e serviços. Seu foco é no ser humano, mas a ausência de uma base filosófica clara deixa a abordagem aberta à tradução em políticas que focalizam basicamente necessidades materiais, dando pouca ênfase à agência como instrumento de desenvolvimento. Para o segundo, a condição de agente é, de certo modo, reconhecida porque envolve estratégias para desenvolver as pessoas, porém com foco particular no fortalecimento e emprego eficiente da sua capacidade produtiva, visando o mercado e o crescimento econômico (FUKUDA-PARR, 2003b). Apesar das críticas e revisões que estas abordagens sofreram ao longo do tempo e do paradigma do desenvolvimento humano ter avançado nos últimos anos (JOLLY, 2010), seus elementos normativos ainda permeiam o imaginário político, inspirando a formulação de ações para superar a pobreza.

Sendo assim, há três paradigmas consolidados no campo do desenvolvimento, dentro de cujos registros se tem pensado políticas de combate à pobreza: o das necessidades básicas, o neoliberal e o do desenvolvimento humano. Embora teóricamente eles representem modelos distintos de desenvolvimento, constituindo-se como “tipos ideais”,

é plausível pensar que no mundo do realismo político seus princípios normativos entram em disputa (implícita ou explícita), resultando em desenhos híbridos de políticas, em que podem estar presentes elementos das três abordagens, prevalecendo mais de uma ou de outra.

Olhando-se para os Programas Complementares desde essa ótica, e levando-se em conta que sua existência se justifica a partir de prescrições do desenvolvimento humano, emerge a pergunta: em que medida os Programas Complementares contemplam, em seu desenho institucional, uma proposta de desenvolvimento da condição de agente de seus beneficiários da maneira como recomenda o paradigma do desenvolvimento humano?

Apesar da natureza ampla e complexa da perspectiva do desenvolvimento humano, as várias produções sobre o PBF pela ótica seniana pouco investigam o aspecto da agência, sobretudo a coletiva. É mais comum o estudo de capacitações básicas ligadas, por exemplo, à saúde e educação, ou ainda a interpretação das capacitações enquanto capital humano. O estudo de questões envolvendo liberdades sociais complexas, como participar da vida em comunidade, de discussões públicas ou tomadas de decisão políticas – igualmente valorizadas no desenvolvimento humano – recebem menos atenção. Sen, em vários de seus escritos, preocupa-se em distinguir sua abordagem das demais. Coordenadores dos RDHs (JOLLY, 2007; FUKUDA-PARR, 2003b) também se esforçam nesse sentido, destacando “a importância de se buscar as definições essenciais e também de conhecer melhor as suas implicações para estratégias e políticas de desenvolvimento” (JOLLY, 2007: 169). É visando melhorar esta contribuição que o trabalho busca contribuir.

Na próxima seção discutem-se as principais distinções teóricas entre os paradigmas de desenvolvimento. Em seguida, caracterizam-se os Programas Complementares do PBF, identificando-se os vinte selecionados para análise. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos e a quarta seção, a análise e a discussão dos resultados.

1 Os Paradigmas de Desenvolvimento

O problema da pobreza como foco do desenvolvimento ganhou especial atenção a partir dos anos 1940, quando economistas passaram a se preocupar com as causas da pobreza em países então considerados subdesenvolvidos, e em apontar possíveis caminhos para o progresso econômico nessas regiões. Desde então, a literatura da área tem orientado vários tipos de atividades práticas, como o planejamento econômico e a formulação de políticas públicas (HUNT, 1989). Nesses estudos há diferentes percepções sobre o que vem a ser o desenvolvimento, daí derivando-se diferentes abordagens sobre ele. Para Diana Hunt (1989) estas distintas interpretações partem de, e permitem identificar, paradigmas particulares de desenvolvimento.

Segundo Bellù (2011) os paradigmas de desenvolvimento enfatizam distintos “ingredientes” em suas “receitas”, os quais, tanto na literatura quanto na prática (políticas,

programas, financiamentos, etc.) sugerem “diferentes visões do que realmente importa no desenvolvimento de um sistema sócio-econômico. Estas várias visões abrangem distintas concepções sobre o tipo de desenvolvimento desejável e como é possível alcançá-lo” (BELLÙ, 2011, p. 7) (tradução da autora). Assim, a ênfase dada a uma ou outra abordagem na formulação de uma política pública reflete que tipo de desenvolvimento se aspira e como ele pretende ser alcançado.

Embora com diferenças essenciais, tanto em termos conceituais como práticos, os paradigmas frequentemente se confundem (BELLÙ, 2011). Para melhor compreender o que cada um propõe é profícuo distingui-los mediante a identificação de seus elementos-chave (seus “ingredientes”). Portanto, serão destacados os principais contrastes entre o paradigma do desenvolvimento humano – que sustenta a justificativa pública dos Programas Complementares – e os outros dois, sobretudo quanto à agência.

Ainda que a redução da pobreza seja um assunto comum aos três paradigmas, eles diferem em aspectos essenciais, constituindo estruturas específicas dentro das quais se pode conceber uma política pública. A separação entre os paradigmas muitas vezes não é tão nítida, podendo, num primeiro olhar, observarem-se sobreposições entre um ou outro aspecto. Estas coincidências, entretanto, se baseiam em racionalidades distintas (JOLLY, 2007), que se refletem em recomendações também diversas em termos de políticas.

A abordagem das necessidades básicas possui uma vasta literatura que discute seus fundamentos, desde a psicologia dos anos 1940, com a hierarquia das necessidades de Maslow (1943), até autores como Ian Gough (2000) mais recentemente. A abordagem chama a atenção para a distinção fundamental entre necessidade e desejo. Necessidades se referem a uma categoria particular de objetivos entendidos como universalizáveis, enquanto desejos são relativos a objetivos derivados de preferências particulares e culturais de um indivíduo. A universalidade da necessidade vem do entendimento de que, se não satisfeita, há prejuízo grave de algum objetivo (GOUGH, 2000).

Segundo Johan Galtung (1978), o desenvolvimento deve ser um processo de progressiva satisfação de necessidades humanas básicas em cada vez mais dimensões e níveis. Essencialmente, esta visão proclama que sem um patamar mínimo de necessidades satisfeitas, não é possível considerar que alguém é desenvolvido enquanto ser humano. O autor distingue necessidades materiais (segurança e bem-estar) e não materiais (liberdade e identidade). A miséria seria o resultado da não satisfação das necessidades materiais de bem-estar: de nutrição, água, ar, sono, movimento, excreção, proteção contra o clima/ambiente, proteção contra doenças, esforço excessivo, auto-expressão, diálogo e educação. Os meios de satisfação (*satisfiers*) relevantes nestes casos seriam comida, água, ar, roupas, abrigo tratamento médico, dispositivos de proteção ao trabalho e instrução.

Sendo o bem-estar concebido como a satisfação dessas necessidades, a abordagem volta-se para o rol de bens e serviços que uma pessoa pode acessar para atendê-las mais plenamente. A pobreza, assim, equivale à privação dos meios que possam levar a isso. Daí derivam estratégias e critérios de avaliação de políticas que se pautam na existência mínima de recursos para um dado padrão de vida e na expansão de serviços sociais básicos.

Na visão de Sen (1985, 1989, 1992) a abordagem das necessidades básicas teve o mérito de chamar a atenção, de forma imediata e eficaz, para o tipo de vida que as pessoas podem levar e para a privação de bens e serviços essenciais à vida humana. Mas ao ser alçada à condição de estratégia de desenvolvimento, passou-se a enfatizar mais os meios (os bens e serviços) do que os fins (as necessidades). Além disso, o foco unicamente nas necessidades negligenciaria aspectos importantes para o bem-estar, como a liberdade de escolha e a agência das pessoas. Não haveria preocupação com o processo implicado no atendimento dessas necessidades e nem com o papel que as pessoas podem ter na superação sustentável das suas próprias privações. Sobre isso, Sen argumenta que

Seres humanos são criaturas reflexivas e são capazes de raciocinar e decidir o que eles gostariam que acontecesse, ao invés de serem compelidos por suas próprias necessidades - biológicas ou sociais. Um conceito mais completo de sustentabilidade tem que almejar manter as liberdades humanas, e não apenas a nossa capacidade de satisfazer nossas necessidades sentidas (2013, p. 6) (tradução da autora).

Nota-se aqui uma dupla crítica de Sen à abordagem das necessidades básicas. De um lado, critica os critérios usados para medir o desenvolvimento, que consideram apenas os resultados finalísticos – o bem-estar em si – e não os resultados abrangentes – o bem-estar juntamente com os processos envolvidos no alcance deste bem-estar. Sen (2009) diferencia estes dois tipos de resultados. Enquanto os primeiros se limitam às consequências, os últimos incorporam também processos e ações que levaram a elas, tais como o exercício de direitos e responsabilidades. Ele defende que se observem os resultados abrangentes, que permitem avaliar não apenas se o bem-estar foi atingido, como de que forma ele foi atingido. Nesta visão, a agência humana, na forma, por exemplo, da participação nas decisões sobre o bem-estar, também seria um fim em si.

De outro lado, há uma questão associada ao aspecto instrumental da agência que dentro da teoria seniana tem relevância para a própria eficácia do desenvolvimento. Da maneira como é posto, o paradigma das necessidades básicas ficaria aberto à interpretação de que os “pobres” são um público-alvo inerte, ou meros receptores de benefícios (FUKUDA-PARR, 2003a, 2003b). A sustentabilidade de um processo de superação da pobreza pautado apenas na satisfação de necessidades estaria, portanto comprometida.

O paradigma neoliberal, por sua vez, é amparado pela longa tradição utilitarista (JOLLY, 2007), segundo a qual um ato é correto se contiver a maior soma de bem-estar

comparando-se a qualquer outra medida alternativa. Nessa visão, as escolhas são julgadas segundo o máximo de bem-estar que podem proporcionar (BYKVIST, 2010). Como a análise neoliberal concebe o desenvolvimento como crescimento econômico e o mede pelo aumento da renda *per capita* (BELLÙ, 2011), o bem-estar é definido em termos econômicos, ou seja, pela quanto possibilita o aumento da renda individual. A pobreza, por conseqüência, é vista como insuficiência de renda (FUKUDA-PARR, 2003b) e nessa concepção, a principal estratégia para enfrentá-la é promover o aumento da renda e da riqueza, deslocando o foco – que no paradigma das necessidades básicas é sobre as pessoas – para o mercado. Como o crescimento econômico constitui o principal fim da lógica neoliberal, isso se reflete nos principais critérios e indicadores utilizados para avaliar os resultados do desenvolvimento, como o produto interno bruto ou produto nacional bruto. Segundo Jolly

O neoliberalismo não se manifesta acerca dos fins em direção aos quais esses indicadores econômicos apontam. Eles podem ser um acréscimo na renda, mas não consideram o que essa renda, de fato, significa para a vida das pessoas e se elas desfrutam de melhores condições de vida ou não (2007, p. 171).

O cálculo neoliberal não considera valores não monetários ao estabelecer e avaliar o alcance de objetivos. Uma vez que o bem-estar equivale ao aumento de renda, o investimento em esferas da vida não vinculadas diretamente ao incremento financeiro (dedicar tempo à família em vez de trabalhar nos fins de semana, por exemplo) não é assunto relevante. Essa é uma diferença importante em relação ao paradigma do desenvolvimento humano, que busca abranger também outras alternativas como as áreas cultural, econômica, política e social (HAQ, 1995).

Outra diferença é que no paradigma neoliberal, liberdades como a educação, a saúde e a nutrição são valorizadas essencialmente segundo sua função instrumental para o desenvolvimento. Como tais liberdades são relevantes enquanto investimentos que podem proporcionar alto retorno agregado, tende-se a deixar de lado sua relevância intrínseca para o bem-estar. Assim, grupos e pessoas que apresentam diminuídas as possibilidades de contribuir para o processo produtivo – como idosos e crianças – podem ser negligenciados no direcionamento de políticas fundamentais (JOLLY, 2007; FUKUDA-PARR, 2003a).

Por outro lado, a abordagem neoliberal se diferencia também em relação ao paradigma das necessidades básicas. Ao invés de beneficiários passivos do desenvolvimento, no paradigma neoliberal as pessoas são potenciais recursos do crescimento econômico. Por meio de educação, aprendizado e especialização elas podem tornar-se muito mais produtivas ao longo do tempo, contribuindo substancialmente para a expansão econômica. Esta é a visão implícita à idéia de capital humano (HECKMAN, 2000), na qual se valoriza, sobretudo, a contribuição das pessoas ao crescimento por meio da mobilização da agência individual (FUKUDA-PARR, 2003b). Sen (1999, 2007) inclui esse

aspecto entre as funções instrumentais das capacitações, mas com ressalvas em relação à interpretação limitada da noção de capital humano.

No paradigma do desenvolvimento humano, que se baseia fundamentalmente nas idéias de Amartya Sen (1999), o bem-estar está ligado a “tudo aquilo que podemos ser ou fazer”, que se traduz nos conceitos de funcionamentos e capacitações. Os funcionamentos definem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, que vai desde estar adequadamente nutrido ou livre da morte precoce, até participar da vida da comunidade ou desenvolver aptidões para seguir ambições ligadas ao trabalho. Já as capacitações são a liberdade para combinar diversos funcionamentos factíveis, que uma pessoa pode comparar e julgar, face àquilo que valoriza (SEN, 2009). Em suma, as várias condições de vida que podemos ou não alcançar são funcionamentos, e nossas habilidades para alcançá-los, nossas capacitações (SEN, 1985). A expansão de capacitações é o principal do fim do desenvolvimento dentro deste paradigma.

Na concepção seniana, a pobreza corresponde à privação de liberdade, a liberdade para ser ou fazer algo que se valoriza. Assim, as estratégias para combatê-la envolvem a remoção das variadas fontes de privação de liberdade, como a pobreza econômica, que impede pessoas de saciarem a fome, ter uma nutrição adequada ou remédios para doenças tratáveis. Mas envolve também a eliminação da carência ou inadequação de serviços públicos como os de saúde e educação. Ou ainda, remover os obstáculos à participação da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 1999, p. 17). Os indicadores usados no paradigma do desenvolvimento humano são multidimensionais, focados em resultados humanos, medidas de privação ou distributivas. Um exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano, que apesar das críticas foi decisivo na introdução do paradigma, e o Índice de Pobreza Multidimensional (PNUD, 2010; JOLLY, 2007; FUKUDA-PARR, 2003b).

Quanto ao aspecto da agência, ainda que o PDH tenha em comum com as necessidades básicas o foco nas pessoas, aqui elas são os fins e também o “motor fundamental do desenvolvimento”. Isso porque, além de definir as capacitações e os funcionamentos como os objetivos legítimos do desenvolvimento, também importam os processos para alcançá-lo. Neste sentido, a agência tem uma relevância em si mesma (intrínseca), mas também uma função instrumental para a própria eficácia do desenvolvimento, na medida em que este depende da condição de agente das pessoas. Para Sen, o sucesso do desenvolvimento depende de “uma visão da humanidade, não como pacientes cujos interesses devem ser atendidos, mas como agentes que podem fazer coisas efetivas – individual e conjuntamente” (2013, p 7) (tradução da autora).

Sen (1999) defende a ampliação da idéia de capital humano, ao colocá-la sob a perspectiva mais abrangente das capacitações, que são instrumentalmente importantes para a produção econômica, bem como para a mudança social e política. O paradigma do

desenvolvimento humano diferencia-se, assim, do neoliberal, pois enquanto neste a agência se restringe a influenciar a produção econômica, no desenvolvimento humano ela se destina a expandir escolhas num sentido amplo, sejam elas econômicas, sociais ou políticas.

Assim, o entendimento integral do valor das capacitações na perspectiva do desenvolvimento humano reúne: (1) a sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas; (2) o seu papel indireto, influenciando a mudança social e política; (3) o seu papel indireto, influenciando a produção econômica (SEN, 1999, p. 376-377).

É neste sentido que Fukuda-Parr (2003a; 2003b) advoga que os indivíduos podem contribuir para o processo de desenvolvimento tanto por meio da agência individual quanto coletiva. A primeira diz respeito principalmente ao fortalecimento da capacidade produtiva das pessoas para a promoção de interesses pessoais, alinhando-se à perspectiva do capital humano enfatizada no paradigma neoliberal. Já a agência coletiva se refere à participação das pessoas nas instituições e processos políticos. A autora ressalta que:

Na verdade, a ação coletiva, especialmente na forma de movimentos sociais, tem sido o motor essencial do progresso no alcance de grandes mudanças políticas necessárias ao desenvolvimento humano, como o reconhecimento da igualdade de gênero, a necessidade de proteger o meio ambiente ou a promoção e proteção de um conjunto abrangente de direitos humanos (FUKUDA-PARR, 2003b, p. 309) (tradução da autora)

O papel indireto das capacitações humanas na produção econômica é amplamente aceito quando se trata de políticas de combate à pobreza, ou seja, não se questiona o valor da inclusão produtiva na superação do problema. Já seu papel indireto para a mudança social e política não recebe a mesma atenção. No campo político há uma tensão entre a urgência de eliminar a pobreza e a importância do exercício de liberdades políticas e civis, como se um país que precisasse mitigar a pobreza não pudesse “permitir-se” se preocupar com as últimas. Na concepção de Sen a retórica tem origem na concepção equivocada de que a liberdade política e os direitos civis são de pouca serventia para os pobres. Ele afirma que “concepções como essas são apresentadas com muita frequência em debates internacionais. Por que se preocupar com a sutileza das liberdades políticas diante da esmagadora brutalidade das necessidades econômicas intensas?” (1999, p. 194). Esta constatação coaduna com o entendimento de Comim:

[..] importante na obra do Sen, é a questão da democracia, como esta faz parte do desenvolvimento humano. [...] E a democracia não tem a ver apenas com as instituições democráticas, com voto; a preocupação dele com a democracia não é de procedimento, mas sim uma preocupação efetiva, das liberdades substantivas que as pessoas têm para que a democracia possa existir. Então, o chamamento do Sen é para uma visão de desenvolvimento humano que articula uma série de conceitos que são, em geral, ausentes do entendimento do desenvolvimento econômico ou da economia tradicional (COMIM, 2011, p. 59).

2 Os Programas Complementares do Bolsa Família

Os PTCs partem da concepção de que a causa da pobreza é multidimensional (YASCHINE; OROZCO, 2010) desafiando-se a abordar o problema em sua complexidade. Além das transferências condicionadas é uma tendência crescente entre eles a provisão indireta de outros programas e serviços, mediante parcerias com distintos setores e instituições. Cecchini e Madariaga (2011, p. 65) identificam quatro tipos de serviços na América Latina: I – inserção laboral e geração de renda; II – aconselhamentos, palestras educativas e oficinas; III – visitas domiciliares para acompanhamento das condicionalidades e apoio psicossocial; e IV – melhoria da infra-estrutura dos bairros e das moradias. O PBF obedece esta lógica ao promover os Programas Complementares, assim definidos:

Os Programas Complementares ao Programa Bolsa Família são definidos como ações direcionadas às famílias beneficiárias do Programa e àquelas inscritas no CadÚnico² que tenham como objetivo o desenvolvimento de capacidades e a oferta de oportunidades para auxiliar na superação da situação de vulnerabilidade social existente nos municípios. Abrangem ações e políticas setoriais nas áreas de: Acesso ao conhecimento e ampliação da escolaridade; Geração de trabalho e renda; Acesso a bens e serviços culturais; Garantia dos direitos sociais (documentação civil, segurança, etc.); Desenvolvimento local (habitação, saneamento, etc.); e Dentre outras. O objetivo é potencializar os efeitos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, promovendo um salto qualitativo que conduza as famílias de uma situação de redução da pobreza, para outra de superação sustentada de qualquer forma de vulnerabilidade (BRASIL, 2009, p. 4).

Assim, a superação sustentável da pobreza passa pelo desenvolvimento “aqui e agora” dos beneficiários (PIRES e ALVARES, 2011) com o intento de “emancipar as famílias” (BRASIL, 2006), para que não sejam continuamente dependentes do benefício.

Os Programas Complementares podem ser formulados exclusivamente para atender às famílias inscritas no Cadastro Único (em especial as beneficiárias do PBF), ou ser pré-existentes, formulados para atender demandas gerais da sociedade, mas priorizando-se beneficiários do PBF (BRASIL, 2009). Eles podem ser de iniciativa das três esferas de governo e de entidades da sociedade civil, através da formalização de parcerias (BRASIL, 2008). Há, portanto, programas e ações promovidos por outros ministérios e órgãos governamentais, e também por empresas privadas, em nível nacional e subnacional.

Os Programas promovidos no nível federal, objeto do trabalho, foram identificados e triados em um levantamento feito entre março e setembro de 2015, por meio de: pesquisa nos sítios institucionais disponíveis no período estudado (“Bolsa Família”, “Portal do MDS”, “Brasil sem Miséria”); canais de atendimento online (“Fale com o MDS” e “Ouvidoria”) do Portal do MDS e; canal de teleatendimento do MDS, para saneamento de dúvidas. A partir desta seleção, chegou-se aos vinte programas apresentados no quadro 2.

² Cadastro Único (CadÚnico) é a base nacional que reúne dados socioeconômicos das famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou renda total até três salários (BRASIL, 2006).

Quadro 1 - Programas Complementares do Bolsa Família

-
1. Ações Emergenciais de Enfretamento aos Efeitos da Estiagem
 2. Agenda Territorial de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
 3. Agentes de Leitura
 4. Bolsa Verde
 5. Carta Social
 6. Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS)
 7. Curso Preparatório Prominp
 8. Passe Livre para Pessoas com Deficiência
 9. Portal do Empreendedor
 10. Programa Acreditar
 11. Programa Brasil Alfabetizado
 12. Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crediamigo)
 13. Programa de Microcrédito Rural (Agroamigo)
 14. Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) Grupo B
 15. Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)
 16. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
 17. Programa Próximo Passo
 18. Tarifa Social de Energia Elétrica
 19. Telefone Popular/Social
 20. Territórios da Cidadania
-

Fonte: elaborado pela autora

Os programas são bastante diversificados não só quanto às áreas de atuação, como também quanto à sua magnitude, alcance e localização geográfica. Fazem parte do mesmo “guarda-chuva” institucional programas de grandes proporções como o Territórios da Cidadania e o Brasil Alfabetizado e ações menores como a Carta Social ou o Telefone Popular. Além disso, embora articulados pelo Governo Federal, nem todos têm alcance nacional, devido às suas especificidades. É o caso dos Agroamigo e Crediamigo, vigentes somente nos municípios atendidos pelo Banco do Nordeste; das Ações Emergenciais para o Enfrentamento da Estiagem, focada nos municípios atingidos pela seca de 2012; do Bolsa Verde, direcionado a famílias residentes em áreas de conservação ambiental; e até mesmo o Territórios da Cidadania, limitado às áreas que configuram os territórios. Nesse sentido há ainda os programas ligados aos investimentos em infraestrutura como o Programa Acreditar, presente nas localidades com obras da Construtora Odebrecht, o Prominp, vigente nos estados onde há investimento em petróleo e gás, e o Programa Próximo Passo, associado a obras do PAC, principalmente nas cidades sedes da Copa do Mundo de 2014. Também se percebe a convivência no mesmo bojo, de programas voltados à população rural e urbana, como, o Programa Nacional da Agricultura Familiar e o Crediamigo, respectivamente.

3 Procedimentos metodológicos

Os Programas Complementares foram examinados em busca de características que indicassem com que intensidade a proposta do desenvolvimento humano – no que tange, especificamente, à agência – prevalece, comparativamente aos outros dois paradigmas.

Tomou-se como objeto as ações dos programas, admitindo-se que os elementos normativos de um paradigma – que incluem, entre outras coisas, a finalidade última de suas estratégias de desenvolvimento – concretizam-se mais ou menos intensamente, nos *outputs* da atividade política. Logo, refletem-se nas próprias ações a serem executadas, presentes no arcabouço institucional de uma política pública. Assim, para além dos objetivos declarados da política, suas ações estariam imbuídas de um *télos*, o qual, assume-se, se dá dentro do registro desses três paradigmas. Para captá-lo, utilizou-se a análise documental.

Dos vinte programas levantados, selecionou-se uma variedade de documentos governamentais contendo descrições das ações que compunham o arcabouço institucional de cada Programa. Coletaram-se dados em cartilhas, manuais, relatórios de execução, sítios institucionais, apostilas, apresentações, entre outros arquivos encontrados online.

O exame das ações foi realizado utilizando-se um instrumental de análise construído a partir do referencial teórico (Quadro 3).

Quadro 2 - Categorias de Análise (continua)

<i>Paradigma de referência</i>	<i>Características (Télos) das ações</i>	<i>Categoria analítica</i>
<p>Necessidades Básicas (NB) <i>Pessoas pobres como receptoras dos benefícios do desenvolvimento. A estratégia para superação da pobreza enfatiza a satisfação de necessidades humanas através da concessão de benefícios ou ampliação do acesso a serviços sociais básicos. Não há preocupação em empregar capacitações humanas (seja no sentido da agência individual ou coletiva) instrumentalmente para superar a pobreza.</i></p>	Fornecer benefícios ou facilitar o acesso a serviços sociais básicos.	Satisfação de Necessidades
<p>Neoliberal (NL) <i>Pessoas pobres como recursos humanos/capital humano para a atividade econômica. Valoriza o papel instrumental das capacitações na promoção e do crescimento econômico. A estratégia de superação da pobreza enfatiza a mobilização da agência individual pelo fortalecimento da capacidade produtiva das pessoas.</i></p>	Principalmente fortalecer ou empregar a capacidade produtiva das pessoas para a promoção e sustentação do crescimento econômico.	Capital Humano
<p>Desenvolvimento Humano (DH) <i>Pessoas pobres como agentes de transformação econômica, social e política. Valoriza o papel abrangente das capacitações na ampliação de escolhas humanas em variadas áreas. A estratégia de superação da pobreza enfatiza a mobilização da agência individual e coletiva, mediante o desenvolvimento de capacitações de modo amplo (desde as mais básicas, ligadas à saúde, educação e renda, até outras sociais, como a de participar da vida da comunidade, de discussões públicas, da tomada de decisões políticas).</i></p>	Desenvolver capacitações de modo amplo, facilitando ou incentivando a participação das pessoas na vida econômica, social e política.	Capacitações Humanas

Fonte: elaboração a autora.

Atendo-se ao modo como cada paradigma aborda o papel instrumental da agência no processo de desenvolvimento – não aborda (NB), aborda como capital humano (NL), aborda de modo amplo (DH) – foram identificadas três maneiras diferentes de conceber as pessoas pobres, bem como as consequentes formas de empregar suas capacitações nas respectivas estratégias de superação da pobreza. Construiu-se uma tipologia formada por características específicas, dando origem às categorias: “Satisfação de Necessidades”, “Capital Humano” e “Capacitações Humanas”.

A partir destas categorias, no primeiro momento, fez-se a análise das ações de cada programa separadamente. Considerando-se a possibilidade de cada Programa apresentar uma “mescla” dos três paradigmas e ao mesmo tempo a prevalência de um deles, buscou-se identificar a qual dos três era dado mais ênfase. Para isso, estabeleceram-se critérios que distinguíssem ausência ou presença das características de cada categoria de análise, e, no caso de presença, sua intensidade (presença mais fraca e presença mais forte). Foram criados três diferentes pesos: 0 para ausência, 1 para presença e 2 para presença mais forte. Esses indicadores permitem tanto uma distinção binária (0 ou 1) quanto duas gradações, mais fraca (1) e mais forte (2). A idéia é admitir a possibilidade de entrelaçamento dos paradigmas, e ao mesmo tempo apontar prioridades adotadas no momento articulação do PBF com os Programas Complementares.

Assim, verificou-se, primeiramente, a ausência ou presença das características de cada categoria analítica nas ações de cada programa, atribuindo-se 0 no caso de ausência e 1 quando identificada sua presença. No caso de “empate” entre as categorias, ou seja, da presença de dois ou mais tipos de características, procedeu-se uma segunda avaliação em que a categoria que se sobressaiu em relação à(s) outra(s), ou seja, que mostrava mais apelo dentro do programa, recebeu peso 2 (utilizando o julgamento da autora, face à teoria). Nesses casos, necessariamente apenas uma categoria poderia obter peso 2, enquanto a outra ou outras obteriam peso 1, mostrando que as ações do programa enfatizam mais determinado tipo de característica (aquela que recebeu peso 2) do que outro.

As ações foram examinadas individualmente³, buscando-se identificar o *télos* prevalecente em cada uma. Uma vez identificado, a ação foi distribuída em uma das categorias de análise⁴. O modo como as ações de cada Programa Complementar figuraram depois de distribuídas permitiu perceber qual categoria tinha maior peso.

Finda a análise individualizada dos programas, identificou-se o paradigma que apresentou maior intensidade entre todos os Programas (aquele cuja categoria concentrou o

³ Ao todo, foram examinadas 119 ações, distribuídas nos vinte Programas Complementares.

⁴ Em raros casos, a mesma ação foi colocada em mais de uma categoria. Isso ocorreu quando a ação continha mais de uma iniciativa, ou quando não foi possível, com os dados disponíveis, identificar a prevalência de uma ou outra categoria.

maior número de programas), o que permitiu constatar o paradigma de desenvolvimento predominante entre eles⁵.

4 Discussão dos resultados

Os resultados mostram que as características das três categorias estão presentes entre a totalidade dos Programas Complementares. Isso indica que, como esperado, elementos normativos dos três paradigmas permeiam as ações destinadas à superação da pobreza dentro do PBF. Ou seja, é bastante provável que, aos elementos filosóficos que servem de justificativa à política pública, combinam-se aspectos contingentes dos contextos e momentos histórico-políticos em que esta se insere.

Esse hibridismo, no entanto, não esconde a prevalência de um viés no momento da articulação do PBF com os Programas Complementares. É o que indica a maior concentração de programas na categoria Capital Humano (Quadro 5).

Quadro 3 – Concentração de programas em cada categoria analítica

Capital Humano	(1)	Ações Emergenciais de Enfretamento aos Efeitos da Estiagem
	(2)	Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS)
	(3)	Curso Preparatório Prominp
	(4)	Portal do Empreendedor
	(5)	Programa Acreditar
	(6)	Programa de Microcrédito Produtivo Orientado (Crediamigo)
	(7)	Programa de Microcrédito Rural (Agroamigo)
	(8)	Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) Grupo B
	(9)	Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)
	(10)	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
	(11)	Programa Próximo Passo
	(12)	Territórios da Cidadania
Capacitações Humanas	(1)	Agentes de Leitura
	(2)	Bolsa Verde
	(3)	Programa Brasil Alfabetizado
	(4)	Agenda Territorial de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
Satisfação de Necessidades	(1)	Carta Social
	(2)	Passe Livre para Pessoas com Deficiência
	(3)	Tarifa Social de Energia Elétrica
	(4)	Telefone Popular/Social

Fonte: elaborado pela autora

Mais da metade dos programas enfatizou o fortalecimento ou o emprego da capacidade produtiva dos beneficiários. A maioria destes se volta à criação e ao fomento de empreendimentos, sobretudo através de facilidades de concessão de crédito para atividades geradoras de renda, como a produção e a comercialização de bens e a prestação de

⁵O quadro e banco de dados completo contendo as ações identificadas segundo as quais se atribuíram os pesos não puderam ser incluídos neste trabalho, por uma questão de espaço, mas podem ser consultados em <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/139395>.

serviços, e atividades ligadas à agricultura. São eles: Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social; Portal do Empreendedor; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado; Crediamigo; Ações Emergenciais de Enfretamento aos Efeitos da Estiagem; Agroamigo; Programa Nacional da Agricultura Familiar Grupo B; Programa Nacional de Crédito Fundiário; e Territórios da Cidadania. Chama à atenção a grande quantidade de ações nesses nove programas destinadas ao fomento de atividades produtivas rurais. Das 53 ações promovidas por eles (principalmente dentre os cinco últimos), 37 apresentam esta característica.

Dentre os doze programas classificados na categoria Capital Humano há, também, em menor número, aqueles direcionados à qualificação profissional, vinculadas ou não a oportunidades de obtenção de emprego e ocupações geradoras de renda. É o caso do Curso Preparatório Prominp, do Programa Acreditar, e do Programa Próximo Passo. Esses programas são direcionados, sobretudo, à população urbana.

As outras duas categorias concentram o mesmo número de programas, cada qual com quatro. Os programas que enfatizam o desenvolvimento de capacitações de modo amplo são: Agentes de Leitura; Programa Brasil Alfabetizado; Agenda Territorial de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; e Bolsa Verde.

Se comparados àqueles classificados na categoria Capital Humano, estes programas apresentam um enfoque menos restrito da contribuição instrumental da agência para o desenvolvimento. Os três primeiros, relacionados à educação e à cultura, promovem liberdades que servem não só à participação em atividades econômicas, como a outros fins, incluindo a participação política. Isso porque, ainda que básicas, auxiliam na expansão de outras liberdades sociais importantes como a participação da vida da comunidade, de discussões públicas e da tomada de decisões políticas. Não há programas que enfatizam este tipo de capacitação de modo mais direto entre os Programas Complementares, porém, há que se ressaltar que no bojo do Programa Territórios da Cidadania há um grande número de ações voltadas ao associativismo e à organização social e comunitária, bem como políticas para mulheres e grupos tradicionais, que podem promover o fortalecimento da agência coletiva. A prática da formação de associações, alianças e a participação em espaços de discussão expandem a voz e a influência das pessoas em processos de tomadas de decisão, o que segundo o desenvolvimento humano, é condição importante para a reivindicação de direitos e a promoção de mudanças políticas fundamentais. Este programa, porém, limita-se às áreas designadas como territórios da cidadania.

O Programa Bolsa Verde, por sua vez, foge ao escopo do auto-interesse, característica importante da condição de agente, cujos objetivos não visam apenas o próprio

bem-estar⁶. Nesta perspectiva, a execução de atividades benéficas ao meio ambiente, induzida pelas ações de preservação ambiental, apela para a agência construtiva das pessoas no sentido da melhoria da qualidade de vida de gerações futuras, o que, segundo Sen (2009, p. 283), é do domínio das realizações do desenvolvimento⁷.

Diferentemente dos programas situados nas categorias Capital Humano e Capacitações Humanas, os quatro programas colocados na categoria Satisfação de Necessidades não são propriamente “programas”, mas ações pontuais que visam fornecer benefícios ou facilitar o acesso a serviços sociais básicos. São elas: Carta Social; Passe Livre para Pessoas com Deficiência; Tarifa Social de Energia Elétrica; e Telefone Popular/Social. Ainda que esta categoria seja numericamente equivalente à das Capacitações Humanas, ela apresenta menor proeminência entre os Programas Complementares, sendo praticamente irrisória na “disputa de paradigmas”. Deste modo, o verdadeiro “embate” se dá entre as visões do Capital Humano e das Capacitações Humanas, para cuja distinção Sen já havia se preocupado em chamar à atenção.

Ambas as perspectivas – Capital Humano e Capacitações Humanas – contemplam o emprego das qualidades humanas para o desenvolvimento, ainda que com objetivos e aproveitamentos distintos. Juntas, elas representam quatro vezes o que representa a categoria Satisfação de Necessidades, na qual as pessoas são apenas receptoras de benefícios (16 *versus* 4 programas). Isso indica que a maioria dos programas favorece ações que incluem os beneficiários como agentes ativos do desenvolvimento. Portanto, o PBF tende a contar com a própria condição de agente das pessoas para superar a pobreza no longo prazo, ao invés de vê-las como meras beneficiárias passivas. Neste sentido, a saída da condição de vulnerabilidade deve se dar com alguma mobilização da agência dos pobres, individual e/ou coletiva. O que nos dá a medida de cada uma delas é a diferença da concentração de ações entre a categoria Capital Humano e Capacitações Humanas.

A categoria Capital Humano apresenta o triplo de programas relacionados na categoria Capacitações Humanas (12 *versus* 4). Ou seja, o fortalecimento e o emprego da capacidade produtiva dos beneficiários pesa três vezes mais na tentativa do PBF de superar a pobreza no longo prazo. Mais especificamente, prioriza-se uma estratégia de superação da pobreza de renda, via mercado, principalmente através da atividade empreendedora agrícola. Trata-se mais da mobilização da agência individual para promoção do bem-estar econômico e sustentação do crescimento econômico, do que da mobilização da agência coletiva para transformar a própria condição de vulnerabilidade.

⁶ Sen (1992, 2009) distingue liberdade de agência e de bem-estar: nem sempre o bem-estar próprio é prioridade do agente, que pode, inclusive, fazer escolhas desvantajosas para si.

⁷ Sen explorou brevemente o tema “Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente” ao final do capítulo 11 de A Idéia de Justiça (Sen, 2009, p. 283), frisando a função que a preservação ambiental cumpre no longo prazo para a melhoria da qualidade de vida das gerações futuras.

Para o desenvolvimento humano, embora o crescimento econômico seja essencial para gerar recursos para o desenvolvimento em muitas dimensões, ele não é mais relevante do que a promoção de transformações sociais e políticas. Diferentemente do modelo neoliberal que busca acima de tudo empregar eficientemente o capital humano na melhoria da atividade produtiva, o desenvolvimento humano valoriza igualmente a contribuição que a voz e a agência coletiva dos pobres pode oferecer na superação sustentável da pobreza. Em vista disso, nota-se que apesar da perspectiva seniana ser enfatizada na justificativa dos Programas Complementares, predomina a prática neoliberal que, como observou Jolly (2007) continua a servir de referência para a elaboração de políticas públicas.

Subjaz a esse panorama a idéia de que para superar a pobreza no longo prazo importa mais aumentar as possibilidades que os beneficiários têm de auferir a própria renda e melhorar seu bem-estar econômico do que de estimulá-los a exercer suas liberdades políticas para obter conquistas mais duradouras que promovam mais equidade e justiça social. Essa é uma constatação relevante não apenas porque aponta para uma discrepância entre a justificativa filosófica e a prática política dos Programas Complementares, mas principalmente porque reforça a retórica – contra a qual Sen argumentou – de que a democracia não teria muita serventia para os pobres, sendo preferível mitigar as privações impostas pelas necessidades econômicas do que promover liberdades políticas.

5 Considerações Finais

Em resposta à pergunta estabelecida nesta pesquisa, pode-se dizer que os Programas Complementares possuem, pelo menos no nível institucional, uma proposta de desenvolvimento da condição de agente dos beneficiários do PBF, mas com um aproveitamento restrito das possibilidades instrumentais que a agência oferece. Isso porque tanto a visão do Capital Humano quanto a das Capacitações partem de uma perspectiva do ser humano como agente e não como receptor passivo de benefícios. No entanto, a maior concentração de programas na categoria Capital Humano antepõe à agência individual à agência coletiva. Isto é, busca-se a superação da pobreza mais pela participação dos beneficiários no mercado, promovendo o aumento do bem-estar econômico e o crescimento econômico, do que pela sua participação em processos sociais e políticos que possam resultar na transformação mais duradoura da condição de vulnerabilidade.

A prioridade que se dá ao mercado, contudo, desarticula-se da valorização integral da agência preconizada pelo desenvolvimento humano, paradigma ao qual o programa recorre ao se justificar, e aproxima-se mais de um modelo neoliberal de desenvolvimento, que busca, em primeiro lugar, o emprego eficiente do capital humano para a melhoria da atividade produtiva. No paradigma do desenvolvimento humano a voz e a agência coletiva

dos pobres na superação da pobreza, são valorizadas tanto quanto a liberdade para se atuar no mercado.

Estes aspectos institucionais dos Programas Complementares podem apontar para uma compreensão circunscrita – e em última análise até mesmo equivocada – do escopo do desenvolvimento humano, pois sugerem uma associação do papel abrangente das capacitações à idéia limitada do Capital Humano. A proposta do desenvolvimento de capacitações, porém, é servir à promoção de variados funcionamentos que podem ser valiosos para uma pessoa, enquanto que a perspectiva do Capital Humano se restringe à alternativa econômica.

Além disso, a agência individual tende a ser mobilizada para a promoção de fins privados, não necessariamente comprometidos com mudanças políticas estruturais em termos de equidade e justiça social. Estas podem ser mais facilmente viabilizadas com o fortalecimento da agência coletiva, que ajuda a exercer pressão em processos de tomadas de decisão. As ações que fomentam a agência individual pouco podem contribuir para atacar mais substancialmente as causas da pobreza, sendo mais bem sucedidas em ajudar as pessoas a gerarem condições para mitigar seus efeitos do que promover transformações que possam vir a evitá-los. Neste sentido, são pouco eficazes na resolução sustentável do problema se comparadas ao poder da agência coletiva. Esta, por sua vez ainda tem pouco espaço dentre as ações empreendidas pelos Programas Complementares, deixando uma lacuna que se melhor explorada poderia trazer resultados mais efetivos em termos de sustentabilidade da superação da pobreza. O desenho institucional do PBF já contempla essa possibilidade, mas aproveitá-la, de fato, ainda parece ser um horizonte distante.

Outra questão que merece ser levantada diz respeito a própria exequibilidade de uma política social mais efetiva. Ou seja, até que ponto seria factível para o Estado ir além da promoção da limitada liberdade de mercado como se delineou aqui, uma vez que os Programas Complementares parecem atender efetivamente a interesses do próprio mercado, que se revela um grande beneficiário dos programas? A própria liberdade que os formuladores de políticas teriam para tomar medidas mais ousadas no sentido de promulgar reformas mais substantivas no combate à pobreza, precisaria ser posta em perspectiva.

Referências

ADATO, Michelle; HODDINOTT, John. Conditional Cash Transfer Programs: A "Magic Bullet"?. In: ADATO, Michelle; HODDINOTT, John (Ed.). **Conditional Cash Transfers in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010. Cap. 1. p. 3-25.

BRASIL, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programa Bolsa Família: Guia do Gestor**. Brasília, 2006.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Programas Complementares**. Brasília, 2009. Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/Senarc. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/desenvolvimento-e-articulacao-de-programas-complementares.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015

BYKVIST, Krister. **Utilitarianism: a guide for the perplexed**. London: Continuum International Publishing Group, 2010.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

COMIM, Flavio Vasconcellos. Amartya Sen, o ser humano e a alternativa do diferente. **Ihu On-line: Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, n. 379, p.58-60, 7 nov. 2011. Semanal. Entrevista concedida a Graziela Wolfart e Thamiris Magalhães. Disponível em: <<http://www.ihuonline.unisinos.br/media/pdf/IHUOnlineEdicao379.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

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

FENWICK, Tracy Beck. Stuck between the past and the future: Conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina. **Global Social Policy**, [s. L.], v. 13, n. 2, p.144-167, ago. 2013. Periódicos Capes. Disponível em: <<http://gsp.sagepub.com/content/13/2/144.full.pdf+html>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Rescuing Human Development Concept from the Human Development Index. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Eds.). **Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm**. New Delhi: Oxford University Press, 2003a. Cap. 1.10. p. 117-124.

_____. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. **Feminist Economics**, v. 9, n. 2-3, p.301-317, jan. 2003b. Periódicos Capes. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1354570022000077980#.VVY47fIViko>>. Acesso em: 15 maio 2015.

GALTUNG, Johan. **The Basic Needs Approach**. In: Workshop on Needs, 1978, Berlin: Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft (IIUG), 1978. Disponível em <https://www.transcend.org/galtung/papers/The%20Basic%20Needs%20Approach.pdf>. Acesso em 10 fevereiro 2016.

GOUGH, Ian. **Global Capital, Human Needs and Social Policies: Selected essays, 1994-99**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000

HANDA, Sudhanshu; DAVIS, Benjamin. The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. **Development Policy Review**, Oxford, v. 5, n. 24, p.513-536, maio 2006.

HAQ, Mabul Ul. **Reflections on human development**. New York: Oxford University Press, 1995.

JOLLY, Richard. Desenvolvimento Humano e Neoliberalismo: Comparação de Paradigmas. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). **Desenvolvimento Humano: Leituras Seleccionadas**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. Cap. 1.8. p. 167-184.

_____. The UN and Development Policies. United Nations Intellectual History Project: **Briefing Notes**, New York, v. 7, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.unhistory.org/briefing/7UNandDevStrategies.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015.

JOLLY Richard; EMMERIJ Louis; WEISS, Thomas G. The UN and Human Development. **United Nations Intellectual History Project: Briefing Notes**, New York, v. 8, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.unhistory.org/briefing/8HumDev.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Bolsa Família**. 2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 15 fevereiro 2016.

PIRES, André; ALVARES, Marcela Bruna Nappi. Bolsa Família e “portas de saída”: reflexões a partir da fala de beneficiários do município de Campinas (SP). **Caos: Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, [s. L.], v. 16, p.93-107, mar. 2011. Disponível em: <[http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/7-PIRES & ALVAREZ93-107.pdf](http://www.cchla.ufpb.br/caos/n17/7-PIRES%20&%20ALVAREZ93-107.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2015.

RIST, Gilbert. **The History of Development: From Western Origins to Global Faith**. London: Zed Books Ltd, 2008.

SEN, Amartya. **A Idéia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011 [2009].

_____. Capital Humano e Capacitação Humana. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). **Desenvolvimento Humano: Leituras Seleccionadas**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. Cap. 1.3. p. 91-96.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010 [1999]

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001 [1992].

_____. Development as Capability Expansion. **Journal of Development Planning**, v. 19, p.41-58, 1989. Disponível em: <[http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo umano/sviluppo umano/Sen development.pdf](http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo%20umano/sviluppo%20umano/Sen%20development.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. The Ends and Means of Sustainability. **Journal of Human Development and Capabilities**. v. 14, p. 6-20. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2012.747492>>. Acesso em: 18 janeiro 2016.

_____. The Standard of Living. **The Tanner Lectures on Human Values**. New York: Cambridge University, 1985. Disponível em <http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen86.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

SEN, Amartya, ANAND, Sudhir. Índice de Desenvolvimento Humano: metodologia e mensuração. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). **Desenvolvimento Humano: Leituras Seleccionadas**. Belo Horizonte: Puc Minas, 2007. Cap. 2.2. p. 219-241.

YASCHINE, Iliana; OROZCO, Monica E. The Evolving Antipoverty Agenda in Mexico: The Political Economy of PROGRESA and Oportunidades. In: ADATO, Michelle; HODDINOTT, John (Ed.). **Conditional Cash Transfers in Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010. Cap. 3. p. 55-77.