

Nota Técnica 32 - Reformas no Bolsa Família: Avaliação das Condicionalidades e Liberdades Sob a Ótica de Amartya Sen

Sergio Kelner Silveira
Carolina Beltrão de Medeiros

Introdução

Esta Nota Técnica analisa o Programa Bolsa Família (PBF) à luz das teorias de Amartya Sen, um renomado economista e filósofo indiano, que argumenta que a liberdade de escolha é fundamental para o desenvolvimento humano. O objetivo é explorar como o PBF pode ser analisado e potencialmente reformado para promover melhor as liberdades reais e capacidades dos beneficiários. A análise também aborda a proposta¹ da deputada Júlia Zanatta (PL-SC) e seus possíveis impactos sobre as liberdades de escolha dos beneficiários.

1. Resumo do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma política pública brasileira de transferência direta de renda voltada para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O programa visa combater a fome e promover a segurança alimentar, a educação e a saúde. Criado para mitigar a pobreza extrema e a vulnerabilidade social no Brasil, o PBF atende milhões de famílias, oferecendo assistência financeira condicionada ao cumprimento de metas de saúde e educação para os filhos de beneficiários diretos. Incorporando o conceito de liberdade de Amartya Sen, é importante destacar que o PBF não apenas fornece suporte financeiro, mas também amplia as liberdades reais dos beneficiários, permitindo-lhes desenvolver suas capacidades e escolher formas de vida que valorizam. Com a transferência direta de recursos, as famílias têm a autonomia para aplicar o dinheiro da melhor forma que atendam suas necessidades específicas, promovendo um uso mais eficaz e direcionando-o para o que consideram essencial para o atendimento de suas necessidades.

O Programa Bolsa Família enfrenta uma série de desafios significativos que limitam sua eficácia na promoção de um desenvolvimento humano sustentável e inclusivo. Uma das principais limitações é a complexidade e a rigidez do sistema de cadastro, exacerbada pelas mudanças introduzidas pelo seu breve programa antecessor, o Auxílio Brasil, operado entre 2022 e 2023, que dificultam a identificação e correção de informações incorretas. Este problema é agravado pelo sucateamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que compromete a capacidade de atendimento e suporte aos beneficiários.

Outro desafio crítico é a ambiguidade no conceito de família, que cria discrepâncias nos dados e na elegibilidade dos beneficiários. A falta de clareza sobre quem se qualifica como uma "família" dentro do programa leva a inconsistências e potencial exclusão de beneficiários legítimos. Além disso, há uma crescente desinformação acerca das regras e critérios do programa, que impede que muitas famílias aproveitem plenamente os benefícios oferecidos.

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/autores/danielle-brant.shtml>

A capacitação insuficiente das equipes envolvidas na gestão e implementação do programa é outro obstáculo importante. A falta de treinamento adequado resulta em uma execução ineficiente e muitas vezes burocrática do programa, limitando sua capacidade de atingir seus objetivos. Esta limitação é refletida na participação social limitada nas decisões relacionadas ao programa, o que diminui a eficácia das políticas implementadas e a capacidade de resposta às necessidades reais dos beneficiários.

Finalmente, a escassez de recursos financeiros e operacionais impede a realização de um planejamento estratégico robusto e a implementação de melhorias necessárias. Sem um financiamento adequado e uma infraestrutura de suporte, o programa enfrenta dificuldades para escalar suas operações e garantir uma cobertura abrangente e eficaz.

Essas limitações destacam a necessidade urgente de uma reestruturação do programa, com foco em simplificar o sistema de cadastro, clarificar os critérios de elegibilidade, melhorar a capacitação das equipes e assegurar a participação ativa dos beneficiários nas decisões políticas. Somente assim o Programa Bolsa Família poderá cumprir seu potencial de promover o desenvolvimento humano e a inclusão social de maneira sustentável e equitativa.

2. A Proposta da Deputada Júlia Zanatta

A deputada Júlia Zanatta (PL-SC), uma política de extrema direita e oposição ao governo de esquerda de Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou uma proposta para incluir na lei do Bolsa Família a condição de frequência escolar mínima de 75% para beneficiários analfabetos de 18 a 50 anos. A proposta também exige que esses beneficiários comprovem estar realizando curso profissionalizante e que sejam cadastrados no Sistema Nacional de Emprego (SINE).

Pontos da Proposta:

- i. Frequência Escolar Mínima: Condicionalidade de frequência escolar mínima de 75% para beneficiários analfabetos de 18 a 50 anos.
- ii. Cursos Profissionalizantes: Exigência de comprovação de realização de curso profissionalizante.
- iii. Cadastro no SINE: Necessidade de estar cadastrado no Sistema Nacional de Emprego.
- iv. Medidas de Emancipação: Inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho.
- v. Integração das políticas de assistência social com as de promoção à inclusão produtiva.
- vi. Incentivo ao empreendedorismo, microcrédito e inserção no mercado de trabalho formal.
- vii. Regras de Reingresso: Retirada da lista de prioridades para reingressar no programa famílias cuja queda na renda seja decorrente de um pedido de demissão, sem justa causa.

3. Impacto da Proposta de Júlia Zanatta

A proposta da deputada Júlia Zanatta (PL-SC) inclui várias condicionalidades no Programa Bolsa Família (PBF), como a exigência de frequência escolar mínima de 75% para adultos analfabetos, a comprovação de realização de cursos profissionalizantes, e o cadastro no Sistema Nacional de Emprego (SINE). Para avaliar essa proposta à luz das ideias de Amartya Sen, é essencial considerar como essas medidas impactam as liberdades reais e as capacidades dos beneficiários.

Impor condicionalidades para crianças e jovens em educação no contexto do Programa Bolsa Família (PBF) pode ser visto como uma medida importante porque busca garantir que as novas gerações tenham acesso a oportunidades educacionais que são fundamentais para quebrar o ciclo de pobreza. A educação é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento humano e social, oferecendo às crianças e jovens as capacidades necessárias para participarem plenamente da sociedade e do mercado de trabalho no futuro.

A proposta da deputada Júlia Zanatta, que inclui condicionalidades para adultos como a exigência de frequência escolar mínima e a comprovação de cursos profissionalizantes, enfrenta desafios significativos quando considerada à luz das limitações e dificuldades atuais do Programa Bolsa Família. As dificuldades em implementar tais medidas são amplificadas pelo sucateamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a desinformação generalizada sobre as regras do programa. Além disso, a escassez de recursos e a capacitação inadequada das equipes comprometem a eficiência na gestão e execução das novas condicionalidades. A complexidade e a rigidez do sistema de cadastro, exacerbadas pelo impacto das regras do Auxílio Brasil, dificultam a identificação e correção de cadastros, criando um ambiente onde as novas exigências podem não ser aplicáveis de maneira justa e eficiente. Dessa forma, a proposta de Zanatta precisaria, para ser implementada, ser cuidadosamente ajustada para considerar essas limitações estruturais e operacionais, garantindo que as medidas de capacitação e inclusão não aumentem o controle estatal e não restrinjam as liberdades reais dos beneficiários.

Entretanto, ao analisarmos essa proposta sob a perspectiva de Sen sobre a liberdade de escolha, identificamos que a proposta de Zanatta apresenta questões quanto ao seu mérito.

4. Perspectiva de Amartya Sen

Amartya Sen identifica duas razões principais pelas quais a liberdade é central para o desenvolvimento. Argumenta que a liberdade de escolha é um valor intrínseco e essencial para a qualidade de vida. As pessoas devem ter a capacidade de escolher livremente suas próprias formas de vida e de buscar seus próprios objetivos. A liberdade é vista como um fim em si mesma, e não apenas um meio para alcançar outros objetivos. Além de ser valiosa por si só, a liberdade também desempenha um papel instrumental no desenvolvimento econômico e social. Sen destaca que a liberdade permite às pessoas desenvolverem suas capacidades, participar ativamente na sociedade, e tomar decisões que afetam positivamente suas vidas e comunidades. A liberdade econômica, política e social facilita a redução da pobreza, a melhoria da saúde e educação, e a promoção da justiça social.

Sen também enfatiza que o desenvolvimento humano não pode ser medido apenas por indicadores econômicos, como o PIB, mas deve incluir uma avaliação das liberdades e capacidades que as pessoas têm para levar vidas que valorizam. Ele introduz o conceito de "capacidade", que se refere às oportunidades e habilidades que as pessoas têm para realizar suas potencialidades e escolher diferentes modos de vida.

Ele destaca a liberdade de escolha como um componente essencial do desenvolvimento humano, argumentando que a verdadeira medida do desenvolvimento deve incluir a expansão das liberdades reais que as pessoas podem exercer. Argumenta que a educação é uma das "capacidades" fundamentais que permite às pessoas levar uma vida que valorizam. Ao garantir que as crianças e jovens frequentem a escola, o PBF contribui para a expansão das liberdades reais desses indivíduos no longo prazo. A educação melhora suas oportunidades de desenvolvimento pessoal e econômico, aumentando sua capacidade de escolha e autonomia futura.

5. Pontos para reflexão sobre a proposta de Zanatta considerando a perspectiva de Sen

Ao analisar o Programa Bolsa Família e as propostas de condicionalidades de Zanatta sob a ótica das teorias de Amartya Sen, é essencial considerar como essas medidas impactam as liberdades e capacidades dos beneficiários. Sen enfatiza a importância da liberdade de escolha como um componente central do desenvolvimento humano. No entanto, a aplicação de condicionalidades pode ter efeitos distintos para diferentes grupos de beneficiários. A seguir, discutiremos pontos específicos para reflexão sobre a justificativa dessas condicionalidades para crianças e jovens, e as possíveis restrições de liberdade para adultos beneficiários, destacando como essas medidas podem limitar a autonomia e reforçar o controle social.

- i. **Justificativa para Crianças e Jovens:** Ao condicionar a assistência financeira à frequência escolar, o PBF ajuda a assegurar que as crianças e jovens adquiram as habilidades e conhecimentos necessários para ampliar suas liberdades e capacidades no futuro. Isso está alinhado com a visão de Sen de que o desenvolvimento envolve a expansão das liberdades e oportunidades individuais.
- ii. **Restrição de Liberdade para Adultos Beneficiários:** Quando se trata de adultos, a imposição de condicionalidades como frequência escolar mínima e cursos profissionalizantes pode ser vista de forma diferente. Ao considerarmos a perspectiva de Amartya Sen, impor tais condicionalidades a adultos pode restringir suas liberdades reais e capacidades de escolha. Adultos beneficiários do PBF podem enfrentar uma variedade de circunstâncias que dificultam o cumprimento dessas exigências, como responsabilidades familiares, condições de saúde, ou a necessidade de trabalhar em múltiplos empregos informais para sustentar suas famílias.
- iii. **Controle e Disciplina:** Impondo condicionalidades aos adultos, o Estado reforça normas de comportamento e conformidade, utilizando o programa de assistência social como uma ferramenta de controle social. Isso pode perpetuar a dependência e a marginalização

daqueles que não se ajustarem às regras e, com isso, ampliar a pobreza e o fosso das desigualdades, em vez de promover a verdadeira emancipação e inclusão social.

6. Aproveitamento de pontos da Proposta de Zanatta

A proposta da deputada Júlia Zanatta apresenta alguns pontos positivos, como a inclusão de medidas que visam à emancipação dos beneficiários do Programa Bolsa Família por meio da educação e da capacitação profissional. No entanto, para que tais medidas sejam eficazes sem aumentar o controle do Estado sobre a vida dos cidadãos e sem estimular a exclusão por meio de condicionalidades restritivas, é essencial que elas sejam implementadas de forma voluntária e com suporte adequado. Programas de tutoria, ensino a distância, e apoio personalizado podem ser oferecidos para facilitar o cumprimento das metas educacionais e profissionais, respeitando as dificuldades individuais dos beneficiários. Desta forma, as políticas públicas podem promover o desenvolvimento humano e a inclusão social de maneira mais justa e equitativa, alinhando-se à visão de Amartya Sen sobre a expansão das liberdades reais e capacidades das pessoas.

7. Recomendações

- i. Flexibilização das Condicionalidades: Em vez de impor condicionalidades rígidas, a proposta poderia incluir medidas de suporte e acompanhamento educacional que levem em consideração as dificuldades individuais dos beneficiários. Programas de tutoria, ensino a distância e apoio personalizado poderiam ser oferecidos para facilitar o cumprimento das metas educacionais.
- ii. Apoio para a Inclusão no Mercado de Trabalho: A proposta poderia incluir programas de capacitação e apoio contínuo para facilitar a inserção no mercado de trabalho, como consultoria de carreira, treinamento vocacional personalizado e parcerias com empresas para estágios e oportunidades de emprego.
- iii. Incentivos em vez de Penalizações: Em vez de penalizar aqueles que pedem demissão sem justa causa, a proposta poderia oferecer incentivos para a continuidade no emprego ou para a busca ativa de novas oportunidades, como bônus por tempo de permanência no trabalho ou acesso prioritário a programas de requalificação profissional.
- iv. Integração com Políticas Sociais Inclusivas: A proposta poderia ser expandida para integrar políticas sociais mais amplas que incluam acesso à saúde, apoio psicológico e programas de inclusão social, criando um ambiente holístico que favoreça o desenvolvimento integral dos beneficiários.

Conclusão

À luz das teorias de Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A proposta da deputada Júlia Zanatta apresenta pontos que visam à emancipação dos beneficiários por meio da educação e da capacitação profissional. No entanto, é crucial que essas medidas sejam implementadas sem aumentar o controle do Estado sobre a vida dos cidadãos e sem estimular a exclusão por condicionalidades restritivas. Para que o Programa Bolsa Família e as propostas de Zanatta

contribuam efetivamente para o desenvolvimento humano, é necessário adotar um enfoque que respeite as liberdades individuais dos beneficiários. Isso pode ser alcançado por meio da flexibilização das condicionalidades, oferecendo suporte e acompanhamento educacional e profissional adaptado às realidades individuais. Programas de tutoria, ensino a distância e apoio personalizado são exemplos de como facilitar o cumprimento das metas educacionais e profissionais sem impor restrições excessivas. Além disso, incentivos positivos para a inclusão no mercado de trabalho e a integração com políticas sociais inclusivas são fundamentais para criar um ambiente propício ao desenvolvimento integral dos beneficiários. Assim, as políticas públicas podem promover uma verdadeira emancipação e inclusão social, alinhando-se à visão de Sen sobre o desenvolvimento como a expansão das liberdades e capacidades reais das pessoas.