
De Capability Approach van Sen:
Een Case Study van Sociaal Beleid in Brazilië



Naam: Manon de Jong

Studentnummer: s1423916

Bachelorproject IBO

Docent: Dr. Van Cranenburgh

Datum: 12 juni 2017

Aantal woorden: 8373

Inhoudsopgave

Samenvatting	P2
Inleiding	P3
Onderzoeksmethode	P4
Theoretisch Kader	P5 – P9
Hoofdstuk 1: Aspecten van ontwikkeling volgens Sen	P10 – P 11
Hoofdstuk 2: Sociaal Beleid in Brazilië	P12 – P16
Hoofdstuk 3: De Effecten van de Sociale Programma's in Brazilië op Ontwikkeling	P17 – P20
Hoofdstuk4: In hoeverre voldoen de effecten van de sociale programma's aan de aspecten van de ontwikkeling van Sen?	P21 – P22
Conclusie	P23 – P24
Discussie	P25
Literatuurlijst	P26 – P27

Samenvatting

In dit onderzoek is de theoretische en filosofische Capability Approach van Amartya Sen getest door toepassing in de praktijk op een case study van sociaal beleid in Brazilië na 1988. De benadering van Sen is empirisch geoperationaliseerd aan de hand van vijf vrijheden die door Sen worden geïdentificeerd als instrumentele vrijheden. Vanuit deze vrijheden is er gekeken naar twee sociale programma's van het sociaal beleid van Brazilië: het Programa Bolsa Família en het Sistema Único de Saúde (SUS). De Bolsa Família is een conditional cash transfer programma waarbij er kredieten aan arme families wordt versterkt in ruil voor bepaalde voorwaarden. De SUS is een programma voor universele gezondheidszorg. Beide programma's bieden individuen capabilities, mogelijkheden, voor economische en sociale vrijheid. De vrijheden van individuen zijn echter nog te beperkt vanwege de sociaaleconomische verschillen in Brazilië om volledig te voldoen aan alle aspecten van de visie op ontwikkeling van Sen.

Inleiding

Latijns-Amerika wordt gekenmerkt door een lange geschiedenis van armoede en ongelijkheid. In de jaren tachtig vond er in bijna de gehele regio een trend plaats naar democratisering. In Brazilië zorgde de komst van de democratische grondwet van 1988 voor een nieuw begin van sociaal beleid. Als grootmacht in de regio en een groeiende economie is Brazilië een voorbeeld voor de regio. Ondanks de economische groei kampt Brazilië met grote problemen van ongelijkheid, die terug te koppelen zijn naar de koloniale periode. In deze tijd zijn er verschillende groepen samengekomen in het land, waartussen nog steeds verschillen bestaan. Dit uit zich in grote inkomensverschillen tussen arm en rijk. In een gebied dat gekenmerkt wordt door sterke ongelijkheid, kan een focus op het welzijn en de ontwikkeling van individuen behulpzaam zijn. De benadering voor ontwikkeling van Amartya Sen is hier uitermate geschikt voor. Sen hanteert een multidimensionale benadering van armoede en ontwikkeling waarin de 'capabilities' van individuen centraal staan. Het sociaal beleid van Brazilië kan vanuit deze benadering op basis van verschillende vrijheden, die volgens Sen essentieel zijn voor ontwikkeling, worden geanalyseerd

Onderzoeksmethode

De doelstelling van dit onderzoek is het dichten van het gat in de literatuur over de brede visie van Sen over ontwikkeling met betrekking tot de toepasbaarheid hiervan in de praktijk. Sen biedt een breed normatief kader voor de definitie en evaluatie van ontwikkeling. Volgens de brede visie van Sen is er voor ontwikkeling meer nodig dan alleen het verhogen van het inkomen. Sen stelt hier een multidimensionaal concept van armoede en ontwikkeling tegenover, waarin het begrip ‘capabilities’ van individuen centraal staat. Dit paper onderzoekt hoe het ontwikkeling volgens de brede benadering van Sen kan worden geoperationaliseerd in beleid. Het theoretische en filosofische concept van Sen zal hier worden toegepast op een concrete casus van sociaal beleid. De case die hiervoor zal worden onderzocht is het sociaal beleid in Brazilië. De vraagstelling luidt als volgt: In hoeverre heeft het sociaal beleid in Brazilië sinds 1988 bijgedragen aan ontwikkeling volgens de brede visie van Sen gericht op capabilities?

Door middel van een case study zal worden onderzocht of het gevoerde sociaal beleid voldoet in het voorzien van deze capabilities. Een case study levert hier de mogelijkheid om dieper in te gaan op het sociaal beleid van Brazilië. Sen benadrukt dat elk individu en elke staat een unieke vorm van ontwikkeling doormaakt. Een case study leent zich uitermate goed om de theorie van Sen te in de praktijk toe te passen, omdat er op deze manier grondig naar de ontwikkeling van Brazilië kan worden gekeken en veel factoren kunnen worden meegenomen in de analyse. De case study zal bestaan uit empirisch onderzoek, maar is ingebed in de Capability Approach van Sen. Het sociaal beleid van Brazilië zal worden geanalyseerd aan de hand van primaire data van de Wereldbank, de HDI index van de Verenigde Naties en data uit diverse secundaire wetenschappelijke bronnen.

Om het sociaal beleid in Brazilië te analyseren, zullen de belangrijkste programma's op het gebied van sociaal beleid worden geanalyseerd. Voor de analyse is gekozen voor een programma op het gebied van gezondheidszorg en een programma op het gebied van inkomensherverdeling, de Bolsa Familia. De Bolsa Família is een Conditional Cash Transfer programma dat invloed heeft op andere sectoren, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Er zijn twee sociale programma's met twee verschillende politieke uitgangspunten geselecteerd. Een programma is gebaseerd op neoliberale focalisering en een programma is gebaseerd op universalistisch beleid. Dit geeft een goede afspiegeling van de verschillende uitgangspunten van het soorten sociaal beleid in Brazilië. Via de case study zal onderzocht worden of het sociaal beleid in Brazilië in praktijk voldoet aan de aspecten voor ontwikkeling zoals deze door Sen in zijn theorie gesteld zijn.

Theoretisch Kader

Ontwikkeling kan gezien worden als een complex vraagstuk waar armoede aan ten grondslag ligt. Over het concept armoede bestaat geen universele consensus. Zo bestaan er nauwe en brede benaderingen die armoede definiëren. Een bekende brede benadering van armoede is de 'Capability Approach', een theorie die ontwikkeld is door Amartya Sen. Deze benadering wordt door Sen onder andere in zijn boek 'Development as Freedom' (Sen, 1999) beschreven. Sen stelt dat ontwikkeling kan worden gezien als een proces waarbij de concrete vrijheden van individuen worden vergroot (Sen, 1999, p3). Bij deze benadering staan de individuele 'capabilities' van mensen centraal. Ontwikkeling gaat volgens Sen veel verder dan slechts economische welvaart. De brede benadering van Sen vormt een contradictie met de nauwere benaderingen van armoede. Binnen deze benaderingen wordt ontwikkeling gezien als een proces dat afhankelijk is van economische groei. Bij dit proces is economische welvaart een doel op zich. Centraal staat hierbij industrialisatie en de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Product (Sen, 1999, p3). De nauwe benadering vraagt zich af of politieke en sociale vrijheden wel bevorderlijk zijn voor ontwikkeling. Dit vormt een scherp contrast met de visie van Sen, welke juist het belang van deze vrijheden benadrukt.

Sen aanvaardt absoluut het belang van economische vooruitgang voor ontwikkeling, maar kijkt verder naar ontwikkeling op andere terreinen (Sen, 1999, p5). Economische ontwikkeling is voor Sen niet het einddoel van ontwikkeling, maar slechts een middel dat ontwikkeling versterkt (Sen, 1999, p5). Belangrijker binnen ontwikkeling zijn het verbeteren van de levens die mensen leiden en de vrijheden waartoe zij beschikken (Sen, 1999, p14). Het verschil tussen de brede en nauwe benadering benadrukt Sen verder door enkele tegenstellingen te belichten. Zo stelt Sen dat er een verschil bestaat tussen het hebben van goederen en het hebben van mogelijkheden (Sen, 1999, 13). Met geld kan men goederen kopen, maar met deze goederen verkrijgt men niet per definitie de capaciteit tot meer mogelijkheden. Mogelijkheden, bijvoorbeeld de mogelijkheid op betere werkomstandigheden, ontstaan niet zomaar met verbeterde welvaart. Ook stelt Sen dat het hebben van rijkdom en de mogelijkheid het leven te kunnen leiden wat men wenst, niet hetzelfde is (Sen, 1999, 13). De vrijheid om het leven te kunnen leiden wat men beoogt, wordt beïnvloed door meer factoren dan slechts economische factoren. Vrijheid is ook afhankelijk van sociale en economische regelingen en politieke rechten en civiele rechten.

Ontwikkeling vereist volgens Sen de garantie van enkele essentiële vrijheden. Het vergroten van vrijheid is van belang om rijkere en onbelemmerde levens te creëren, vollediger sociale personen te kunnen zijn, om zelf mogelijkheden te kunnen uitoefenen en voor interactie met en beïnvloeding van de rest van de wereld (Sen, 1999, p15). Vrijheid is bij de benadering van Sen zowel het doel als het middel voor ontwikkeling (Sen, 1999). Men moet vrijheid nastreven, omdat het de

mogelijkheid geeft voor verhoogde ontwikkeling. Daarbij kan vrijheid ook gezien worden als een doel op zich van ontwikkeling. Verschillende soorten vrijheden zijn volgens Sen aan elkaar gelinkt en versterken elkaar. Zo kunnen sociale kansen zorgen voor economische participatie en kan politieke vrijheid economische veiligheid promoten (Streeten, 2000). Om vrijheid te kunnen garanderen, stelt Sen dat verschillende bronnen van onvrijheden weggenomen moeten worden (Sen, 1999, p3). Onvrijheid kan verschillende vormen hebben en op meerdere terreinen plaatsvinden. De bronnen van onvrijheid kunnen te maken hebben met economische, politieke, sociale of culturele problemen. Dit uit zich in allerlei vormen van onvrijheden, zoals armoede, oneerlijke concurrentie, tirannie, corruptie, discriminatie, slechte publieke faciliteiten, hongersnood, ondervoeding, onvoldoende toegang tot gezondheidszorg, onvoldoende toegang tot schoon drinkwater en het ontbreken van basis onderwijs (Sen, 1999, P3). Onvrijheid geeft mensen een oneerlijk nadeel. Het beperkt mensen het leven te leiden wat zij wensen en het geeft hen geen kansen om eigen keuzes te maken.

Sen identificeert vijf instrumentele vrijheden. Deze vijf vrijheden zijn essentieel, omdat ze volgens Sen bijdragen aan de algemene mogelijkheid van een persoon om een vrijer leven te leiden (Sen, 1999, p10). De vijf instrumentele vrijheden zijn: politieke vrijheden, economische faciliteiten, sociale kansen, transparantiegaranties en beschermende veiligheden.

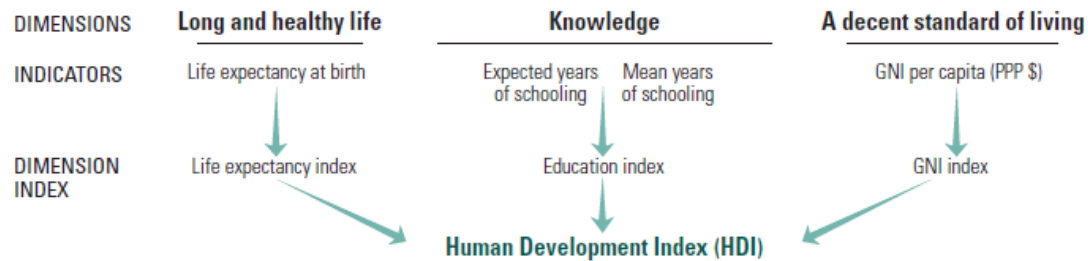
Vrijheid bestaat volgens Sen uit verschillende processen en mogelijkheden. Volgens Sen is vrijheid om keuzes te maken belangrijk bij armoede en ontwikkeling. Als een bepaalde staat van armoede een bewuste keuze is, dan is dat acceptabel. De mogelijkheid om een keuze te maken, de capability, is belangrijker dan het eindresultaat. Vrijheid van keuze en eindresultaten worden door Sen bij elkaar gebracht onder het concept 'capability'. Sen identificeert een capability als "the alternative combinations of functionings that are feasible for her to achieve. Capability is thus a kind of freedom: the substantive freedom to achieve alternative functioning combinations (or, less formally put, the freedom to achieve various lifestyles)" (Sen, 1999, p75). De capability van een individu kan gezien worden als zijn of haar vermogen om het leven te kiezen wat zij willen leiden. De verschillende 'capabilities' voor individuen zijn essentieel voor ontwikkeling. Er moet niet alleen gekeken worden naar de conditie waarin een persoon zich bevindt, maar ook naar de capabilities, de mogelijkheden, die deze persoon heeft om deze conditie te veranderen (Robeyns, 2006). Zijn er veel mogelijkheden om de conditie te veranderen, dan is er een grote mate van vrijheid. Hierbij zijn materiële en immateriële mogelijkheden van belang. Deze mogelijkheden vloeien voort uit het bestaan van bepaalde middelen. Deze middelen komen enigszins overeen met wat Sen noemt 'functionings'. Functionings zijn alle middelen, activiteiten en opvattingen die mensen kunnen helpen bij hun welzijn. Dit zijn middelen als een gezond lichaam, kennis, vriendschap, gezonde geest, goed werk. Zonder de juiste middelen, ontbreekt het vermogen om iets te kunnen veranderen aan de conditie waarin men zich bevindt. Als gevolg hiervan zal een individu niet over voldoende vrijheid

beschikken om zich te kunnen ontwikkelen. Volgens Sen is de fundamentele fout van armoede dat men niet in de minimale capabilities is voorzien (Sen, 1992). Vandaar dat Sen armoede meer beschouwt als het falen van capabilities en functionings dan het falen van bepaalde basisbehoeften (Sen, 1992). Sen stelt dat de essentiële functionings verschillen per persoon, plaats en tijd (Sen, 1999, p33). Ten gevolge kan er geen universele lijst aan functionings of capabilities worden opgesteld.

Sen kijkt via een ruime, multidimensionale benadering naar ontwikkeling. Voor het analyseren van sociaal beleid dient men dan ook een multidimensionale evaluatie van ontwikkeling te hanteren. Hierbij moet er gekeken naar verschillende vrijheden die heel divers van aard zijn. Er dient een beoordeling van ontwikkeling te komen, waarbij vrijheden en onvrijheden geïdentificeerd worden (Sen, 1999, p33). Voor verschillende individuen zullen verschillende vrijheden belangrijker zijn. Een analyse dient daarom op individueel niveau plaats te vinden. De conditie waarin een individu zich bevindt, is afhankelijk van zijn of haar capabilities. De vrijheid die een individu heeft aan de hand van deze capabilities staat centraal. Instituties spelen hierbij een grote rol, omdat zij essentieel zijn in het bieden van sociale kansen en opvangnetten. De evaluatie van ontwikkeling volgens deze brede benadering vindt plaats op micro niveau. Elke staat wordt beschouwd als een individuele, unieke actor die niet met andere actoren vergeleken kan worden (Sen, 1999, p33). De heterogeniteit en unieke ontwikkeling van elke staat zorgt voor verschillende combinaties van vrijheden en onvrijheden. Wat Sen oproept is een evaluatie van "the real matters" (Sen, 1999, 34), hierbij benadrukt Sen wederom dat ontwikkeling gaat om de vrijheden en capabilities van individuen. Dit zijn de einddoelen, zaken als economische ontwikkeling zijn slechts doelen die hiertoe leiden.

De Capability Approach van Sen is veelal door academia toegepast bij het analyseren van armoede en ontwikkeling en bij het opstellen van sociaal beleid. De Capability Approach heeft met name een grote bijdrage geleverd aan het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties. Sinds 1993 maakt het VN-ontwikkelingsprogramma gebruik van de Human Development Index in haar jaarlijkse rapport. Deze index is ontwikkeld onder andere met hulp van Sen zelf. De Human Development Index gebruikt een multi-dimensionale analyse van armoede, waarbij armoede niet alleen als een economisch probleem wordt gezien. Met de komst van de Human Development Index is de nadruk binnen het analyseren van ontwikkeling binnen de VN verschoven van welvaart naar welzijn. Er wordt niet langer gekeken naar alleen absolute armoede, maar naar 'overall' armoede. Absolute armoede wordt door de VN gedefinieerd als een conditie waarbij niet voldaan wordt aan fundamentele menselijke behoeften. Absolute armoede kan gemeten worden aan de hand van het bedrag aan geld dat nodig is om voorzien te kunnen worden in basisbehoeften (VN, 1995). Overall armoede gaat over armoede op verschillende beleidsterreinen. De VN hebben armoede in 1998 verder gedefinieerd als een probleem dat ontstaat wanneer men niet de mogelijkheden of kansen

heeft om in de primaire levensbehoeften te voorzien (VN, 1998). Dit zou er toe leiden dat men niet effectief in de samenleving kan participeren.



Bron 1: Human Development Index (UNDP, 2016)

De capability approach van Sen biedt een breed normatief kader voor ontwikkeling. Dit kan vertaald worden naar de empirische analyse, zoals is getracht met de Human Development Index. De samenstelling van de Human Development Index heeft veel kenmerken van de capability approach overgenomen voor het analyseren van armoede. Er is echter ook kritiek te geven op de Human Development Index als maatstaf voor ontwikkeling. Zoals bron 1 (UNDP, 2016) laat zien, wordt de Human Development Index slechts gebaseerd op drie dimensies, die op gelijke voet worden meegenomen in de analyse. De capability approach van Sen kenmerkt zich juist doordat het naar vrijheden op tal van dimensies focust. Hierbij zijn juist vrijheden op individueel niveau van belang. Juist de capabilities die individuen bevatten, zijn bepalend voor hun unieke vrijheid en ontwikkeling volgens Sen.

Naast de ontwikkeling van de Human Development Index, is de Capability Approach ook veelal toegepast bij empirische analyses van armoede en ontwikkeling. Zo heeft Mahasweta Banerjee de Capability Approach toegepast om armoede en inkomen in India te analyseren. Sen heeft veel invloed gehad op het sociaaleconomische beleid van India (Banerjee, 2015). Dit is terug te zien in verschillende sociale programma's. Het doel van het onderzoek van Banerjee was het onderzoeken van individuele capabilities, vaardigheden, middelen en kansen op persoonlijke, interpersoonlijke en structurele niveaus voor werk en inkomen (Banerjee, 2015). Voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van een sample van 783 personen met een doelgerichte steekproef. Gegevens werden verzameld door interviews die semigestructureerd waren en bij een deel van de sample werden gegevens verzameld door individuele diepte interviews. Analyse van kwalitatieve en demografische gegevens toonde aan dat de capability voor krijgen van werk en inkomen wordt beïnvloed door verschillende van de instrumentele vrijheden van Sen en door de persoonlijke, sociale en omgevingsaspecten die Sen identificeert. Banerjee stelt dat werk en inkomen dan ook fundamenteel zijn voor het welzijn van arme mensen (Banerjee, 2015). Als aanbeveling voor India stelt Banerjee dat

er meer investeringen in sociaal werk in publieke programma's en programma's van NGO's nodig zijn om individuen met lage inkomens uit armoede te helpen. Hierbij zijn investeringen in infrastructuur nodig om barrières in capabilities van hulpverleners op te heffen. De studie van Banerjee bevestigt de theorie van Sen dat des te meer capabilities mensen beschikken, des te hoger kwaliteit van leven zal zijn. Banerjee stelt echter dat werk en inkomen een kritische factor zijn en een meer centrale plek in de benadering van Sen verdienen (Banerjee, 2015).

De capability approach biedt een kader om armoede, ongelijkheid en ontwikkeling te conceptualiseren en te evalueren, maar niet voor empirische verklaringen. De praktische kant van de Capability Approach wordt dan ook vaak in twijfel getrokken (Robeyns, 2006). De complexiteit, interconnectie en het individuele niveau van de verschillende vrijheden en capabilities maakt een empirische analyse moeizaam. Ingrid Robeyns heeft getracht de capability approach in praktijk te brengen. Robeyns stelt dat er drie theoretische specificaties gemaakt moeten worden (Robeyns, 2006). Ten eerste moet men kiezen of er gefocust wordt op functionings, capabilities of allebei. Ten tweede moeten relevante capabilities geselecteerd worden. Ten derde moet er besloten worden of het gewicht van diverse capabilities verschillend moet wegen door middel van indexering en afweging (Robeyns, 2006). Door Martha Nussbaum is de Capability Approach omgezet in een lijst met capabilities (Banerjee, 2015). Dit wordt door Sen niet als wenselijk beschouwd, omdat volgens Sen de capabilities niet op een uniforme lijst te vatten zijn.

Zoals gesteld is de Capability Approach in essentie een normatief kader voor evaluatie en conceptualisering. De vertaling naar de praktijk blijft hierdoor bijzonder lastig. Ondanks dat er verschillende pogingen zijn gedaan, is het onduidelijk wat de beste manier is om de Capability Approach toe te passen in empirisch onderzoek. Verdere empirische case studies gebaseerd op de Capability Approach kunnen behulpzaam zijn om hier een bijdrage te bieden. Volgens Sen is een uniforme analyse niet mogelijk, net als dat het niet mogelijk is om een ranking tussen verschillende staten te maken (Sen, 1999, p33). Sen kiest er daarom bewust voor om geen lijst met capabilities samen te stellen. De Human Development Index is voor de visie van Sen al veel te beperkt. Elke staat heeft een uniek patroon van vrijheden en onvrijheden. Dit maakt dat elke vorm van ontwikkeling uniek is en niet te vergelijken. Case Studies kunnen helpen deze specifieke vrijheden en onvrijheden te identificeren.

Hoofdstuk 1: Aspecten van ontwikkeling volgens Sen

Binnen dit hoofdstuk zullen de aspecten worden geïdentificeerd die volgens de brede benadering van Sen noodzakelijk zijn voor ontwikkeling. Na identificatie zullen deze aspecten worden geoperationaliseerd. De literatuur over de Capability Approach stelt dat verschillende vrijheden, capabilities en functionings essentieel zijn voor ontwikkeling. Functionings zijn daarbij vrij moeilijk concreet te meten, omdat bepaalde functionings, zoals goede vriendschappen of een gezonde geest, lastig te conceptualiseren zijn. Ook geeft Sen geen duidelijke lijst van capabilities. Hierdoor houdt de Capability Approach een ambigu en normatief karakter. De Capability Approach van Sen stelt dat vrijheid zowel een doel als een middel voor ontwikkeling is (Sen, 1999). Hiermee staat vrijheid centraal bij ontwikkeling. De verschillende vrijheden zijn met elkaar verbonden. Deze vrijheden hebben veel te maken met capabilities en functionings. De capability van een individu kan gezien worden als het vermogen om het leven te kiezen wat men wil leiden. De capabilities bepalen in grote mate de hoeveelheid vrijheid waarvan iemand geniet. Een grote mate van onvrijheid wijst op onvoldoende capabilities. Onvrijheden kunnen hun basis hebben in economische, politieke, sociale of culturele problemen. Waar Sen er niet in slaagt om een lijst met essentiële capabilities te identificeren, is hij wel in staat om vijf instrumentele vrijheden te onderscheiden. Deze instrumentele vrijheden zullen binnen dit onderzoek centraal staan. Deze vijf vrijheden tonen hun relevantie, doordat zij de belangrijkste bronnen van onvrijheid bestrijden en bijdragen aan de algemene capaciteit tot een vrijer leven. Hierdoor zullen de vrijheden een inschatting van de capabilities geven. De vijf instrumentele vrijheden van Sen zijn: politieke vrijheden, economische faciliteiten, sociale kansen, transparantiegaranties en beschermende veiligheden (Sen, 1999, p38). Deze zullen hieronder verder worden gedefinieerd en in meetbare concepten getransformeerd.

Allereerst spreekt Sen van politieke vrijheden. Politieke vrijheden verwijzen naar de kansen die mensen hebben om invloed uit te oefenen op de politiek (Sen, 1999, p38). In feite gaat het hier om allerlei soorten burgerrechten die de politieke vrijheid waarborgen. Volgens Sen gaat het hier om politieke rechten die in verband met democratieën in de ruimste zin (Sen, 1999, p38). Burgers moeten de vrijheid hebben om actief te kunnen participeren, om een eigen politieke voorkeur te kunnen hebben, om te kunnen bepalen op basis van welke principes er geregeerd wordt en om kritiek te kunnen uiten. Ook stelt Sen dat het van belang is dat burgers kansen hebben op open dialogen en de vrijheid tot meningsuiting (Sen, 1999, p38). Een analyse van het politieke systeem, burgerrechten en civiele rechten kan de mate van politieke vrijheid aantonen. Ten tweede spreekt Sen over economische faciliteiten. Economische faciliteiten verwijzen naar de mogelijkheden die individuen bezitten om economische middelen te gebruiken voor consumptie, productie of handel (Sen, 1999, p39). Voor economische vrijheid is het van belang dat een persoon toegang heeft tot de

economische middelen. Verder is het van belang dat er vrijheid is in handel en eerlijke concurrentie. Dit geeft mensen de kans om op een eerlijke manier deel te nemen aan de economie. Voor ontwikkeling is het volgens Sen verder van belang dat met economische voorspoed niet alleen de nationale welvaart verbeterd, maar ook op het niveau van de individuele welvaart van individuen of families verbetering zichtbaar is. Er moet een evenredige vorm van welvaards distributie zijn (Sen, 1999, p39). De mate van economische ongelijkheid binnen een land kan hiervoor een goede maatstaaf zijn.

Als derde instrumentele vrijheid noemt Sen sociale kansen. Sociale kansen verwijzen naar de structuren die de samenleving biedt voor onderwijs, gezondheidszorg, enzovoort (Sen, 1999, p39). Sociale kansen hebben ontzettend veel invloed op de manier waarop iemand zijn leven kan leiden. Kansen voor goed onderwijs zijn van belang voor het kunnen participeren in de maatschappij op economisch en politiek terrein. Zo zijn de verschillende vrijheden op allerlei vlakken met elkaar verbonden. Sociale kansen kunnen meetbaar gemaakt worden door naar de sociale voorzieningen en instituties van een land te analyseren. De sociale structuren voor onder andere onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting en pensioenen zijn hier voor belangrijk.

Ten vierde benadrukt Sen het belang van transparantiegarantie. Transparantiegarantie verwijst naar de noodzaak voor openheid (Sen, 1999, p39). Transparantiegarantie zorgt ervoor dat men open, helder en ongehinderd met elkaar kan communiceren (Sen, 1999, p40). Dit kan gemeten worden aan de hand van corruptiecijfers, open economie en eerlijke concurrentie.

Ten slotte stelt Sen dat beschermende veiligheden van belang zijn als vijfde instrumentele vrijheid. Deze veiligheid voorkomt dat mensen kwetsbaar zijn voor ontberingen. Sen stelt dat deze veiligheid van belang is als sociaal opvangnet (Sen, 1999, p40). Dit opvangnet kan in werking gesteld worden in het geval van werkeloosheid, natuurrampen of hongersnoden. Dit beschermt de burgers en garandeert dat zij hun leven in vrijheid kunnen leven.

Hoofdstuk 2: Sociaal Beleid in Brazilië

Latijns-Amerika wordt gekenmerkt door een lange geschiedenis van armoede en ongelijkheid. Sinds de jaren tachtig heeft er een trend van democratisering plaatsgevonden en is de situatie enigszins verbeterd (Beal, 2009, p20). Brazilië wordt in deze periode gekarakteriseerd door verschillende social movements die zich sterk maken voor sociale rechten (Saad-Filho, 2010). Met de komst van de democratische grondwet van 1988 is er definitief een einde gekomen van het militaire regime, dat van 1964 tot 1986 in plaats was (Beal, 2009, p21). Dit opende de deur voor zowel een toename als het ontstaan van nieuwe vormen van sociaal beleid (Leubolt, 2014). Een van de eisen voor de nieuwe grondwet, was het opnemen van een universele welvaardsdistributie om een einde te maken aan de ongelijkheid binnen Brazilië (Saad-Filho, 2015). Dit resulteert in de oprichting van verschillende sociale programma's. Binnen dit paper zal het sociaal beleid in Brazilië worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste sociale beleidsprogramma's sinds 1988 in kaart worden gebracht. Vervolgens zullen de belangrijkste sociale programma's worden geselecteerd en verder worden onderzocht in het volgende hoofdstuk.

Kenmerken Sociaal Beleid van Brazilië

In de afgelopen decennia heeft Brazilië zich ontwikkeld tot een economische grootmacht (Sweig, 2010). Ondanks de economische voorspoed van de afgelopen jaren, wordt Brazilië nog altijd gekenmerkt door een hoge mate van ongelijkheid. Maar liefst 26 procent van de bevolking woont in sloppenwijken (Sweig, 2010). Deze ongelijkheid is lastig aan te pakken, met name door de complexe autonome regio's van Brazilië. Voordat de sociale programma's van het sociaal beleid in Brazilië geanalyseerd kan worden, dienen enkele kenmerken van de politiek in Brazilië te worden benoemd. Een belangrijk element van het sociaal beleid van Brazilië is het universalistische karakter. De grondwet van 1988 was gebaseerd op principes van universaliteit, sociale zekerheid en burgerschap (Saad-Filho, 2015) en creëerde hiermee een basis voor sociale rechten. Tegelijkertijd stond Latijns-Amerika vanaf de jaren tachtig onder grote invloed van het neoliberalisme. De Washington consensus legde een neoliberaal model op (Narbondo, 2006). Vanuit het neoliberalisme werd geprobeerd de staat zo klein mogelijk te houden. Dit sociale beleid leidde tot neoliberale focalisering, privatisering en individualisering (Huber & Stephens, 2012). In Brazilië is de invloed van het neoliberalisme vooral zichtbaar in de aanwezigheid van conditional cash transfers (CCTs). Vanwege de dominante aanwezigheid van CCTs in het sociaal beleid van Brazilië zal hier expliciet aandacht aan besteed worden. Het neoliberale strookt echter niet met de grote basis voor universalistische sociale rechten, die is vastgesteld in de Braziliaanse constitutie. Het fenomeen van 'universalismo limitato' is sinds de eeuwwisseling op meer plekken in Latijns-Amerika zichtbaar (Narbondo, 2006). Dit

fenomeen is gebaseerd op het principe van 'Basic Universalism'. Het Basic Universalism stelt dat de overheid een aantal essentiële basis zekerheden moet garanderen aan iedereen (Narbondo, 2006). Deze sociale diensten zijn gratis of gesubsidieerd voor alle burgers, onafhankelijk van hun inkomen. De overheid garandeert daarmee een bepaalde basis zekerheid voor de gehele bevolking. Het Basic Universalism ziet men duidelijk terug in de manier waarop de gezondheidszorg van Brazilië is georganiseerd.

Een ander belangrijk kenmerk van de politiek in Latijns-Amerika is het populistisch karakter. Het populistische karakter zorgt in het beleid vaak voor plotselinge toenames in sociale uitgaven (Huber & Stephens, 2012). Voor de invoering van CCTS vond er al armoedebestrijding plaats in Brazilië. Het sociale beleid binnen Brazilië werd voor de invoering van CCTs veelal gekenmerkt door persoonlijke, populistische gunsten. Concrete zaken of zelfs financiële steun werd ingezet in ruil voor electorale steun (Fried, 2012). Het is echter de vraag of dit gezien kan worden als daadwerkelijk beleid, omdat populistisch beleid vaak gebaseerd is op korte termijn plannen die gericht zijn op specifieke electorale groepen. Bij deze vorm van armoedebestrijding is het moeilijk patronen en lange termijn plannen in kaart te brengen. Voor dit paper zullen populistische sociale programma's van voor de invoering van CCTs dan ook voornamelijk buiten beschouwing worden gelaten. Daarmee speelt ook de afgenomen relevantie voor het in kaart brengen van de huidige ontwikkeling van Brazilië een rol. Het populisme blijft echter een dominante factor in de Braziliaanse politiek en dient in analyses te worden meegenomen. De cliëntelistische politieke aard heeft politici in Brazilië traditioneel gezien gestimuleerd om persoonlijke relaties met het electoraat op te bouwen (Fried, 2012). Hoewel de komst van de CCTs voor meer langdurig en federaal geregeld sociaal beleid heeft gezorgd, is het cliëntalisme geworteld in de Braziliaanse politiek.

Conditional Cash Transfers

Sinds de jaren negentig worden CCTs veelal toegepast in Brazilië. CCTs zijn in Latijns-Amerika een veelgebruikt middel om armoede te bestrijden. In 2013 werden er CCTs toegepast in maar liefst 19 van de 23 landen in Latijns-Amerika (Saad-Filho, 2015). CCTs zijn sinds de jaren negentig steeds populairder geworden en toegejuicht door veel instituties, onder andere de Wereldbank (Saad-Filho, 2015). De support van de Wereldbank stamt af van het neoliberale karakter van CCTs. CCTs zijn programma's die kleine geldbedragen bieden aan extreem arme families. CCTs gaan hierbij uit van een bepaalde conditionaliteit. CCTs hebben niet de vorm van leningen, dit betekent dat geld niet hoeft worden terugbetaald. Wel stelt het programma bepaalde eisen, condities, waaraan de begunstigden moeten voldoen (Saad-Filho, 2015). CCTs zijn in staat om te focussen op extreme armoede en daarbij bepaalde vereisten af te dwingen. Het gebruik van CCTs heeft voordelen, zowel op korte als op lange termijn. Zo krijgen de begunstigden een betere economische positie, een

betere positie op de arbeidsmarkt en wordt lokale consumptie gestimuleerd (Saad-Filho, 2015). Daarbij is het een goedkope manier om te zorgen voor inkomensdistributie en armoedebestrijding op individueel niveau.

In 1996 lanceerde de federale overheid het Programa Comunidade Solidaria. Daarna volgden het Bolsa Escola programme, het Auxílio Gasm programma en het Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Saad-Filho, 2015). De subsidies van deze programma's gingen met name naar arme families, energievoorzieningen, gezondheidszorg en educatie. In 2003 werden onder president Lula da Silva de verschillende CCTs bij elkaar gebracht onder het Fome Zero programma (Saad-Filho). Dit programma doelt op het garanderen van het recht tot voedsel en was een reactie op de extreme honger en armoede in Brazilië. Het Fome Zero programma kan gezien worden als een netwerk dat autonome, sociale programma's federaal ondersteunt. Hiermee probeerde de regering de problemen met management op verschillende niveaus, waar eerdere programma's mee kampten, aan te pakken (Saad-Filho). Met de bundeling van de verschillende programma's werden de condities en begunstigden gelijk gesteld voor de verschillende programma's (Fried, 2012). De verschillende programma's werden gekoppeld onder de label van het Bolsa Família programma. Onder president Lula da Silva werden de CCTs in rap tempo getransformeerd en uitgebreid (Fried, 2012). Het Bolsa Família programma werd met 12 miljoen betrokken families een van de grootste CCTs ter de wereld (Fried, 2012). Het Bolsa Família programma kan gezien worden als een van de belangrijkste sociale programma's van het sociaal beleid in Brazilië en zal binnen dit paper verder worden onderzocht.

Programa Bolsa Família

Het Bolsa Família programma biedt directe monetaire steun aan veel extreem arme families in Brazilië. De 12 miljoen families die het programma bereikt, vormen samen een kwart van de populatie van Brazilië. Er zijn verscheidene condities waaraan de ontvangers van de steun dienen te voldoen. Zo moeten de inkomens van de gezinnen vallen onder een armoede drempel, dienen de kinderen een hoge aanwezigheid in school te behouden en regelmatig medisch onderzocht te worden (Fried, 2012). Wanneer er niet (meer) aan deze condities wordt voldaan, wordt de financiële steun ingetrokken. Er kunnen verschillende doelstellingen van het Bolsa Família worden geïdentificeerd. Allereerst helpt de financiële tegemoetkoming logischerwijs de bestrijding armoede. Daarnaast worden gezinnen gestimuleerd te investeren in menselijk kapitaal. Door gezinnen aanwezigheidsplicht op scholen en regelmatige medische onderzoeken af te dwingen, stimuleert de overheid kennis en capaciteiten van kinderen. Hoewel het Bolsa Família programma voornamelijk een federaal programma is, hebben gemeenten grote invloed bij de distributie van de beurzen (Fried, 2012). Specifieke resultaten van het Bolsa Família programma zullen in het volgende hoofdstuk worden geanalyseerd.

Uitgaven Sociaal Beleid

Hoewel de Bolsa Família waarschijnlijk het bekendste sociale programma van Brazilië is, bestaat er ook sociaal beleid dat niet gekenmerkt wordt door CCTs. Cash transfers zijn een handig middel voor armoedebestrijding en het stimuleren van menselijk kapitaal. Hiermee zijn cash transfers met name effectief op economisch gebied. CCTs zorgen echter niet voor de oprichting van instituties en sociale zekerheid op andere gebieden

Table 1: Social spending on different areas, in percent of total social expenditure, all 3 levels of government

	1980	1985	1990	1995	2005
Sanitation	5.0	5.0	4.2	1.3	1.2
Labour market policy	0.3	0.3	5.1	2.2	2.9
Social assistance	1.6	1.7	2.3	2.1	4.8
Housing	13.4	8.8	7.2	7.3	3.8
Health care	16.9	16.4	16.5	16.1	15.2
Education	19.6	22.0	22.2	20.7	18.5
Benefits to civil servants (Pensions)	42.9	44.5	41.1	22.5	19.7
Pensions				26.0	32.0
Other	0.4	1.2	1.4	1.9	1.9

Tabel 1: social spending on different areas, in percent of total social expenditure, all 3 levels of government (Niedzwiecki, 2014)

In tabel 1 (Niedzwiecki, 2014) toont de verschillende beleidsterreinen waar sociale uitgaven naar toe gaan. De grootste uitgaven in de periode van 1980 tot 2005 zijn pensioenen, educatie en gezondheidszorg. In 1980 behoorde huisvesting nog tot 13,4 procent van de totale uitgaven, maar deze uitgaven zijn afgenomen tot slechts 3,8 procent in 2005. Om dit onderzoek behelsbaar te houden, zal er worden slechts gefocust op het sociaal beleid van een van deze beleidsterreinen. Er is hier gekozen voor gezondheidszorg. Gezondheidszorg is een belangrijk onderdeel van het sociaal beleid in Brazilië. Brazilië ziet gezondheidszorg namelijk als een algemeen recht (Niedzwiecki, 2014). Hierdoor wordt de gezondheidszorg in Brazilië gekenmerkt door een universalistisch karakter. De Sistema Único de Saúde (SUS) is de publiek gefinancierde gezondheidszorg in Brazilië (Pinto et al., 2012). Dit programma zal verder binnen dit paper verder worden geanalyseerd.

Sistema Único de Saúde (SUS)

Het ontstaan van de SUS is het resultaat van de democratische grondwet van 1988 (Pinto et al., 2012). Hierin werd opgenomen dat gezondheidszorg een algemeen recht zou moeten zijn voor de bevolking. Er moest een groot decentraal gezondheidssysteem worden opgezet dat gratis, universele zorg aanbood (Pinto et al., 2012). De structurele hervorming naar een universalistisch gezondheidssysteem waren mede mogelijk dankzij de pressie van sterke sociale belangengroepen tijdens de constitutionele hervormingen (Niedzwiecki, 2014). Deze pressie was met name afkomstig van de Sanitarista-beweging. Deze beweging vormde een sterk professioneel advocacy netwerk (Niedzwiecki, 2014). Vanuit het universalistische gedachtegoed zijn voorzieningen van de SUS gratis. Dit maakt dat gezondheidszorg een grote uitgavenpost is. Brazilië maakt daarom gebruik van verschillende financiële bronnen. De SUS wordt gefinancierd door zowel de federale overheid als de staat, de gemeenten en de belastingen. Hoewel de SUS gezondheidszorg waarborgt voor zelfs de armste bevolking, brengt het de kwaliteit van de gezondheidszorg in gevaar. De SUS kan alleen de basisvoorzieningen voor gezondheidszorg bieden. Ten gevolge hiervan participeert de private sector in het leveren van gezondheidszorg voor rijkere segmenten van de bevolking. Deze private vorm van gezondheidszorg kan betere kwaliteit garanderen. Dit kan zorgen voor toegenomen ongelijkheid.

Hoofdstuk 3: De Effecten van de Sociale Programma's in Brazilië op Ontwikkeling

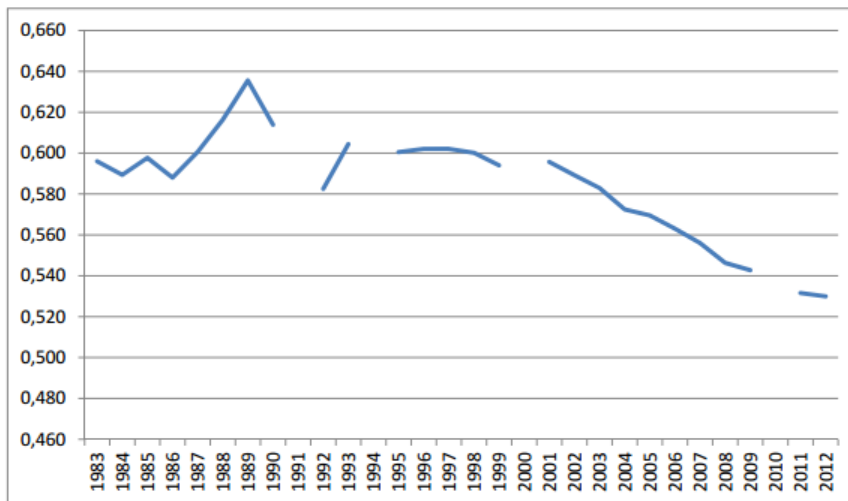
In het vorige hoofdstuk is het sociaal beleid van Brazilië onderzocht en zijn twee sociale programma's uitgekozen voor verdere analyse: de Bolsa Familia en de SUS. Binnen dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de effecten die deze programma's hebben gehad op ontwikkeling in Brazilië. Daarbij wordt uitgegaan van de brede benadering van ontwikkeling zoals die gedefinieerd is door Sen. Dat betekent dat er gekeken zal worden op een multidimensionaal niveau naar ontwikkeling. De benadering van Sen legt de nadruk op individuele capabilities. Er zal daarom zoveel mogelijk gekeken worden naar vrijheden en mogelijkheden op individueel niveau. De analyse zal beginnen met een algemeen beeld van armoede en ontwikkeling in Brazilië en vervolgens overgaan op de specifieke effecten die de sociale programma's hierop gehad hebben.

Ontwikkeling in Brazilië

Uit de statistieken van de Wereldbank blijkt dat armoedebestrijding in Brazilië het op veel gebieden verbeterd is (The Worldbank, 2017). Zo leefde er in 2001 24.7 procent van de bevolking onder de nationale armoedegrens en was dit in 2014 gedaald tot maar 7.4 procent. Daarbij was het aandeel van de bevolking dat in 1990 onder de grens leefde van \$1.90 maar liefst 20.6 procent van de bevolking (The Worldbank, 2017). In 2001 was dit afgenomen tot 13.6 procent en in 2014 daalde dit percentage nog verder tot 3.7 procent (The Worldbank, 2017). Ook het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking is gestegen van 6.460 dollar in 1990 naar 15.730 dollar in 2014. Het Inkomensaandeel van de armste 20 procent van de bevolking blijft echter nog steeds laag. Er is een kleine stijging van 2.3 procent naar 3.6 procent in de periode van 1990 tot 2014 (The Worldbank, 2017). Vergeleken met de rijkste tien procent en de armste veertig procent is er wel een verbetering in inkomensgelijkheid op te merken. De inkomensongelijkheid daalde van 23 procent tot 15 procent (The Worldbank, 2017).

Sinds de democratische grondwet van 1988 zijn er positieve trends te onderscheiden in ontwikkeling in Brazilië. Hoewel het land nog steeds gekarakteriseerd wordt door ongelijk, toont de onderstaande grafiek dat er een trend van afnemende inkomensongelijkheid heeft plaatsgevonden in de afgelopen dertig jaar. De Gini coëfficiënt laat zien hoe de verschillen tussen de rijkste en armste inkomens steeds lager wordt.

Graph 1: Gini Coefficient, 1983-2012



Tabel 3: Gini Coefficient, 1983-2012 (The Worldbank, 2017)

De HDI index van het ontwikkelingsprogramma van de VN kan een hulpvol middel zijn bij het evalueren van ontwikkeling. In tabel 4 (UNDP, 2016) worden de HDI cijfers van Brazilië weergegeven voor de periode van 1990 tot 2015. Gedurende deze periode is de waarde van de HDI met 23,4 procent gestegen van 0.611 naar 0.754.

Table A: Brazil's HDI trends based on consistent time series data

	Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Mean years of schooling	GNI per capita (2011 PPP\$)	HDI value
1990	65.3	12.2	3.8	10,746	0.611
1995	67.6	13.3	4.6	11,238	0.649
2000	70.1	14.3	5.6	11,339	0.685
2005	71.9	13.8	6.1	12,117	0.698
2010	73.3	14.0	6.9	14,173	0.724
2011	73.6	14.2	7.0	14,580	0.730
2012	73.9	14.2	7.2	14,472	0.734
2013	74.2	15.2	7.3	14,582	0.747
2014	74.5	15.2	7.7	14,858	0.754
2015	74.7	15.2	7.8	14,145	0.754

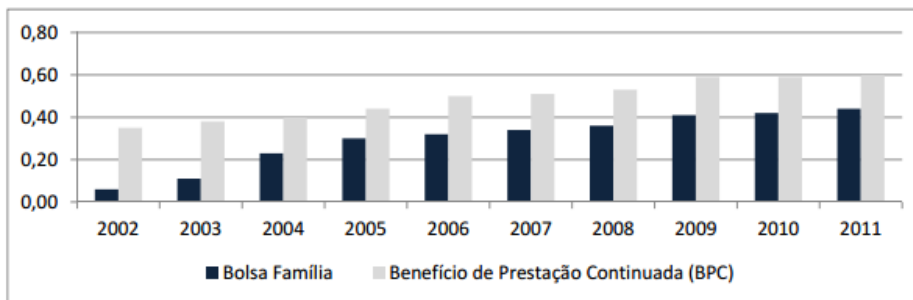
Tabel 4: Brazil's HDI trends based on consistend time series data (UNDP, 2016).

De drie verschillende categorieën waar de HDI zich op concentreert zijn tevens opgenomen. Voor elke categorie heeft er een flinke stijging plaatsgevonden tussen 1990 en 2015. Met name op het gebied van educatie heeft er een flinke stijging plaats gevonden. De HDI waarde laat zien dat er niet alleen op het gebied van welvaart, maar ook van welzijn een stijging heeft plaatsgevonden.

Programa Bolsa família

Zoals eerder gesteld, bereikt het Bolsa Familia programma 13 miljoen gezinnen in Brazilië. Als men er van uit gaat dat er per gezin 4 gezinsleden zijn, helpt het programma om de levens te verbeteren van meer dan 50 miljoen arme Brazilianen (Leubolt, 2014). Dat betekent dat de Bolsa Familia maar liefst 25 procent van de bevolking van Brazilië voorziet van economische steun en een derde van de

kinderen uit de gehele populatie bereikt (Saad-Filho, 2010). De Bolsa Família bestaat ongeveer uit 0.5 procent van het Bruto Nationaal product. In grafiek 5 (Saad-Filho, 2010) is te zien dat dit de afgelopen jaren is toegenomen. Hoewel het lastig is aan te tonen dat de beurzen de hebben bijgedragen aan een daling van extreme armoede, claimt de Braziliaanse overheid dat het Bolsa Família programma verantwoordelijk is voor een derde van de daling (Saad-Filho, 2010). Studies hebben daarbij aangetoond dat het programma tot economische groei heeft geleid in de armste gemeenten (Saad-Filho, 2010)



Grafiek 5: Bolsa Família and BPC, 2002-2011, in % of GDP (Saad-Filho, 2010)

De beurzen van het Bolsa Família programma worden binnen gezinnen verstrekt aan de vrouwelijke gezinshoofden. Hierdoor is de koopkracht van vrouwen gestegen (Saad-Filho, 2010). Doordat zij geregistreerd moeten staan om aanspraak te kunnen maken op een beurs, hebben meer vrouwen een identiteitsbewijs tot hun beschikking en beschikken er meer vrouwen over de daarbij behorende burgerrechten (Saad-Filho, 2010). De verplichte gezondheidsonderzoeken hebben geleid tot verbeterde voeding, betere vaccinatie en zwangerschappen (Saad-Filho, 2010).

Directe invloed op ontwikkeling van het Bolsa Família programma is zichtbaar in het onderwijs. Onderwijs zorgt voor intellectuele ontwikkeling en opwaartse mobiliteit, dit maakt dat onderwijs centraal staat voor het ontsnappen aan armoede (Ham, 2014). Van 1990 tot 2001 is de aanwezigheid op scholen sterk toegenomen. Voor de leeftijdscategorie van acht tot elf jaar steeg de aanwezigheid van 86 procent tot 97 procent (Glewwe & Kassouf, 2012). Het uitvalpercentage tot en met klas 4 daalde sterk van 14.5 in 1998 procent tot 8.9 procent in 2005 (Glewwe & Kassouf, 2012). Klassen 5 tot en met 8 ervoeren een soortgelijke daling van het uitvalpercentage van 13.6 procent tot 9.1 procent.

Sistema Único de Saúde

De SUS is gebaseerd op principes van universaliteit, integratie en sociale participatie. Dankzij de Braziliaanse grondwet ziet de staat het als haar plicht om gratis universele gezondheidszorg aan te bieden. Sinds de invoering van de SUS is de gezondheidszorg in Brazilië drastisch veranderd. De SUS

heeft er voor gezorgd dat de basisvoorzieningen voor gezondheidszorg toegankelijk zijn geworden. Waar in 1998 slechts 42 procent toegang tot had tot basis gezondheidszorg, steeg dit in 2008 tot 57 procent (Almeida et al, 2011). Met de invoering van de SUS is het systeem van gezondheidszorg gedecentraliseerd. Gemeenten hebben taken van de federale overheid overgenomen op het gebied van patientenzorg en klinieken geopend op lokaal niveau. Het gebruik van klinieken voor basis gezondheidszorg is daardoor met 450 procent gestegen tussen 1981 en 2008 (Almeida et al, 2011). Verder onderzoek heeft uitgewezen dat dit heeft geleid tot 15 procent minder onnodige ziekenhuis opnames (Almeida et al, 2011). Ook zijn cijfers van kindersterfte zijn omlaag gegaan (Almeida et al, 2011), hoewel dit ook te maken heeft met verbeterde kennis en technologie in de gezondheidszorg. Daarnaast heeft de SUS er voor gezorgd dat de toegang tot eerste hulp is verbeterd, er universele dekking van vaccinaties en prenatale zorg bestaat en wordt er in de meeste farmaceutische behoeften voldaan (Leubolt, 2014).

Ondanks dat de toegang tot basisvoorzieningen in de gezondheidszorg is toegenomen, blijft er een grote sociaaleconomische ongelijkheid bestaan tussen armere en rijkere bevolkingsgroepen. De universele gezondheidszorg beperkt zich tot de basisvoorzieningen. Dit maakt dat primaire zorgklinieken en eerste hulp grotendeels gratis zijn, maar ziekenhuizen, poliklinieken en therapeutische diensten private diensten zijn (Almeida et al, 2011). De toegang tot private diensten is problematisch voor het grootste deel van de bevolking, omdat zonder zorgverzekering niet te betalen is (Leubolt, 2014). Dit verschil uit zich onder andere in secundaire diensten. Zo heeft van de armste deel van de bevolking 23.4 procent geen toegang tot tandheelkunde, terwijl dit percentage bij de hoogste inkomens slechts op 3.6 procent ligt. Het rijkere segment van de bevolking kiest er vaak bewust voor om de publieke klinieken te mijden en gebruik te maken van private diensten. Hierdoor kunnen private diensten steeds hogere prijzen vragen en is er sprake van oneerlijke concurrentie tussen private en publieke klinieken (Almeida et al, 2011). De SUS heeft daarom moeite met het voorzien van een evenredige dekking van gezondheidszorg voor de gehele bevolking.

Hoofdstuk 4: In hoeverre voldoen de effecten van de sociale programma's aan de aspecten van de ontwikkeling van Sen?

Als er naar ontwikkeling in Brazilië vanuit de nauwe benadering wordt gekeken, dan gaat het relatief goed met het land. Het Bruto Nationaal Product is de afgelopen jaren flink gestegen en de economische armoede gedaald. De brede benadering van Sen vereist echter meer van ontwikkeling dan economische vooruitgang. Sen hecht een grote waarde aan het vergroten van individuele vrijheden en mogelijkheden. Sen identificeert vijf instrumentele vrijheden: politieke vrijheden, economische faciliteiten, sociale kansen, transparantiegaranties en beschermende veiligheden (Sen, 1999). In dit paper zijn twee verschillende sociale programma's in Brazilië onderzocht, de Bolsa Família en de SUS. In hoeverre voldoen deze sociale programma's aan de aspecten die volgens Sen noodzakelijk zijn voor ontwikkeling?

De Bolsa Família voorziet in verschillende vrijheden bij die door Sen worden geïdentificeerd als instrumentele vrijheden. Het Bolsa Família programma sluit goed bij aan bij het belang wat Sen hecht aan individuele capabilities en vrijheden, omdat het bij CCT's om persoonlijke financiële steun gaat. Via CCT's krijgen extreem arme families persoonlijke financiële steun geboden. Hoewel een stijging van inkomen voor Sen slechts een middel is tot meer vrijheid en geen doel op zich is, heeft de financiële steun een positieve invloed op de capabilities van families. Cijfers hebben uitgewezen dat de Bolsa Família positief bijdraagt aan de koopkracht van een gezin. Families hebben hierdoor meer economische middelen tot hun beschikking om keuzes mee te maken. Dit vergroot de economische capabilities van families. Daarbij zorgt de Bolsa Família voor een herverdeling van het nationaal inkomen, waardoor er minder ongelijkheid bestaat. Volgens Sen is een evenredige vorm van welvaartsdistributie essentieel voor ontwikkeling. Wat betreft politieke vrijheid heeft de Bolsa Família ook enige positieve uitwerking. Om aanspraak te maken op de CCT's staan meer burgers bij de overheid geregistreerd. Hierdoor beschikken meer burgers over een geldig identiteitsbewijs en kunnen zij beter aanspraken maken op hun burgerrechten. Het Bolsa Família biedt met name ook de sociale kansen die Sen belangrijk acht. De conditionaliteit van de CCT's vereisen van families dat zij regelmatig hun gezondheid laten onderzoeken en gevaccineerd worden. Dit zorgt ervoor dat de mentale en fysieke gezondheid van families verbeterd en daarmee bezitten zij betere functionings. Daarnaast dienen de kinderen op school aanwezig te zijn. De cijfers van de HDI laten zien dat kinderen meer aanwezig zijn op school, langer op school blijven zitten en de uitvalpercentages veel lager zijn. Onderwijs zorgt voor intellectuele ontwikkeling. Ook dit heeft een positieve uitwerking op de functionings van individuele kinderen. Door gestegen functionings, zijn de mensen in staat tot meer mogelijkheden of capabilities. Onderwijs vormt de basis voor armoedebestrijding. De gestegen capabilities bieden individuen, binnen de gezinnen die CCTs ontvangen, meer mogelijkheden tot

sociale kansen en te participeren in de maatschappij. Wat betreft transparantie kan men stellen dat het beleid van de Bolsa Família zorgt voor open heldere communicatie in het sociaal beleid, omdat er duidelijke inkomensgrenzen en condities zijn aangegeven. CCTs werken echter wel corruptie in de hand, omdat politici kunnen bepalen waar het geld naar toe gaat. Dit vormt enige bedreiging van de vrijheid op transparantiegarantie. Aan de ene kant kan er gesteld worden dat de Bolsa familia voldoet aan de benadering van Sen door het voorzien in enkele essentiële instrumentele vrijheden. Met name economische vrijheid en sociale kansen worden gestimuleerd op een individueel niveau. Aan de andere kant kan men stellen dat de Bolsa Família vooral een minimum inkomen garandeert en daarbij weinig doet voor andere vrijheden en capabilities. Binnen de Bolsa Família wordt er geen aandacht geschonken aan het verbeteren van instituties en bestaande sociale structuren. Deze kunnen volgens Sen juist een grote rol spelen in het bieden van sociale kansen.

Het SUS programma draagt vanuit een ander beginsel bij aan vrijheden. De SUS baseert gezondheidszorg voornamelijk op een principe van universaliteit. Dit maakt dat de verschaffing van basisvoorzieningen in gezondheidszorg voor iedereen gratis zijn. Net als bij de Bolsa Família levert dit voordelen voor economische vrijheden en sociale kansen. Op het gebied van economische vrijheid krijgen arme gezinnen de mogelijkheid op betere gezondheidszorg. Onderzoek heeft uitgewezen dat de toegang tot gezondheidszorg voor arme segmenten van de bevolking is verbeterd. Hiermee worden voor deze personen betere functionings gecreëerd. Met een betere gezondheid ontwikkelen mensen meer mogelijkheden. De sociale kansen voor alle segmenten van de bevolking komen op het vlak van gezondheidszorg gelijk te staan. Bij universalistisch beleid is er echter een grote beperking. Vaak heeft dit het negatieve gevolg dat hoewel basisvoorzieningen gratis zijn, de prijzen van secundaire gezondheidszorg blijven oplopen. Er vindt oneerlijke concurrentie plaats, waarbij de arme bevolking niet hetzelfde kan betalen voor gezondheidszorg als de rijkere bevolking. De baat die de armste individuen bij een programma als de SUS hebben, blijft dus op een bepaald niveau. De capabilities tussen arm en rijk zijn niet op hetzelfde niveau. Als het universalistisch beleid volledig doorgetrokken zou kunnen zijn, dan zou het wel voldoen aan de eisen van herverdeling van Sen. Toch kan er gesteld worden dat de SUS een verbetering, gezien het grote aantal individuen dat tot meer toegang tot gezondheidszorg beschikt. Hiermee wordt van hen de capabilities om een gezond leven te leiden vergroot.

Conclusie

Het doel van dit onderzoek was het dichten van het gat in de literatuur over de brede visie van Sen over armoede met betrekking tot de toepasbaarheid in de praktijk. De brede Capability Approach van Sen ziet armoede en ontwikkeling als een probleem van een tekort aan capabilities. Capabilities zijn van belang om het leven te kunnen leiden wat men beoogt. Centraal binnen de benadering van Sen staat vrijheid, als doel en als middel voor ontwikkeling. Verschillende vrijheden zijn met elkaar verbonden en kunnen elkaar versterken. De Capability Approach is vooral een normatief kader om armoede, ongelijkheid en ontwikkeling te evalueren. Voor empirische toepasbaarheid moeten er keuzes worden gemaakt in conceptualisatie. Sen stelt enkele vrijheden op die volgens hem instrumenteel zijn om individuen mogelijkheden te geven voor ontwikkeling. Aan de hand van deze vrijheden werden in dit onderzoek verschillende sociale programma's in Brazilië geanalyseerd.

Brazilië is een opkomende economische grootmacht waarbij onder de bevolking grote onderlinge ongelijkheid heerst. De twee sociale programma's die hier geanalyseerd zijn, hebben verschillende politieke basis. De Bolsa Família is een voorbeeld van een Conditional Cash Transfer programma dat zijn basis heeft in neoliberale focalisering. Met CCT's kan er worden gefocust op armste segmenten uit de bevolking en kan hen specifiek financiële steun worden aangeboden. Het Sistema Único de Saúde, het programma voor gezondheidszorg, heeft zijn basis in de universalistische grondwet van Brazilië. Bij de SUS is er geen sprake van focalisering, maar is de aangeboden dienst, gratis basisvoorzieningen in de gezondheidszorg, voor ieder individu beschikbaar op hetzelfde niveau. Beide programma's voldoen in het voorzien van enkele instrumentele vrijheden. Beide zorgen ervoor dat de inkomensverschillen minder significant worden, waardoor economische vrijheid wordt verhoogd. Sociale kansen worden daarnaast ook vergroot, doordat men meer mogelijkheden krijgt voor educatie en gezondheidszorg. Wel is het belang hierbij te noemen dat de verhoogde aanwezigheid van kinderen op scholen en de toegenomen toegang tot gezondheidszorg niet per definitie zorgt voor verbeterde kwaliteit van diensten. De toename van capabilities dient dan ook een combinatie te zijn van betere toegang en verbeterde kwaliteit. Op het gebied van kwaliteit valt er in Brazilië nog veel te winnen. Als men de nauwe benadering van ontwikkeling bekijkt, heeft het sociaal beleid van Brazilië bijgedragen aan de bestrijding van armoede. Wanneer men echter de brede benadering van Sen hanteert, ziet men dat er op verschillende niveaus dankzij grote sociaaleconomische verschillen nog ongelijkheid in Brazilië bestaat. De Bolsa Família en het Sistema Único de Saúde hebben bijgedragen aan ontwikkeling volgens de brede visie van Sen door te voorzien in enkele vrijheden en capabilities. Het sociaal beleid van Brazilië kan echter nog meer capabilities en vrijheden voor individuen garanderen en dus bestaan er nog mogelijkheden om ontwikkeling volgens de visie van Sen verder te realiseren.

De theorie van Sen is dankzij zijn instrumentele vrijheden enigszins te vertalen naar de praktijk. Belangrijk hierbij is om elke case als een uniek geval te analyseren. Sen benadrukt dat voor elk individu een andere combinatie aan vrijheden en capabilities wenselijk is. Dit beperkt de analyse vanuit de Capability Approach op een macroniveau. De Capability Approach leent zich wellicht nog het meest voor onderzoek op microniveau, omdat op microniveau diepte interviews kunnen worden afgenomen, waarbij persoonlijke vrijheden en onvrijheden van individuen kunnen worden vastgelegd. Ten slotte is het van belang om stil te staan bij de bijdrage van sociale instituties. Instituties spelen een centrale rol voor lange termijn verbeteringen in sociale kansen. Het verbeteren van capabilities op individueel niveau is hier van mede van afhankelijk.

Discussie

Dit onderzoek toonde aan dat het toepassen van de visie van Sen in de praktijk wel degelijk mogelijk is. Er moeten hierbij echter wel keuzes worden gemaakt in de conceptualisering van het begrip ontwikkeling. Sen heeft dit zelf ook gedaan bij het ontwikkelen van de Human Development Index. Sen beschouwt ontwikkeling als een breed begrip met een grote verscheidenheid aan vrijheden, capabilities en functionings. Het blijft een uitdaging om deze drie begrippen te koppelen in een empirisch gericht onderzoek. Daarbij is het lastig om vast te stellen welke mogelijkheden individuen daadwerkelijk tot hun beschikking hebben. Een volledige, concrete lijst van vrijheden en onvrijheden zoals Sen deze zou willen, lijkt haast onmogelijk. De theorie van neemt verschillende vrijheden en onvrijheden van individuen in beschouwing. Sen stelt daarbij dat elk individu behoefte heeft aan een unieke combinatie van vrijheden en capabilities. Hoe kan er dan sociaal beleid worden gemaakt waarbij er zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de individuele preferenties van mensen? Sommige vrijheden zullen breed gedragen zijn, terwijl er aan andere vrijheden wellicht minder behoefte zal zijn. Wellicht is het toch mogelijk om onderscheid te maken in capabilities en vrijheden die meer essentieel zijn dan anderen. Voor beleidsmakers ligt hier een grote uitdaging.

Literatuurlijst

- Almeida, C., Bahia, L., Macinko, J., Paim, J. & Travassos, C. (2011). The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *The Lancet*, 377 (9779), 1778-1797.
- Banerjee, M.M. (2015). Applying Sen's capability approach to understand work and income among poor people in India. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 45 (3), 87-112.
- Beal, A.L. (2009). The political foundations of welfare development: Regime type, domestic pressures, and social spending in Latin America. Columbia: ProQuest Dissertations Publishing.
- De Brauw, A., Gilligan, D.O., Hoddinotta, J. & Roy, S. (2015) The Impact of Bolsa Família on Schooling. *World Development*, 70, 303-316.
- Fried, B.J. (2011). Distributive Politics and Conditional Cash Transfers: The Case of Brazil's Bolsa Família. *World Development*, 40 (5), 1042-1053.
- Glewwe, P., Kassouf, A.L. (2012). The impact of the Bolsa Escola/Família conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, 97 (2), 505-517.
- Ham, A. (2014). The Impact of Conditional Cash Transfers on Educational Inequality of Opportunity. *Latin American Research Review*, 49(3), 153-175.
- Huber, E. & Stephens, J.D. (2012). *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Leubolt, R. (2014). Social policies and redistribution in Brazil. *Global Labour University*, 26, 1-37.
- Niedzwiecki, S. (2014) The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pension and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988-2008. *Latin American Politics and Society*, 56 (4), 22-48.
- Narbondo, P. (2006). Critical reflections about basic universalism. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(2), 151-172
- Pinto, R. M., Wall, M., Yu, G., Penido, C., & Schmidt, C. (2012). Primary Care and Public Health Services Integration in Brazil's Unified Health System. *American Journal of Public Health*, 102(11), e69–e76.
- Robeyns, I. (2006). The Capability Approach in Practice. *Journal of Political Philosophy*, 14 (3), 351-376.
- Saad-Filho, A. (2010). Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil. *Development and Change*, 46 (6), 377-379.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Russell Sage Foundation and Harvard University Press, Cambridge, MA.

- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sweig, J.E. (2010). A New Global Player: Brazil's Far-Flung Agenda. *Foreign Affairs*, 9 (6), 173-184.
- Streeten, P. (2000) Review: Freedom and Welfare: A Review Essay: Development as Freedom by Amartya Sen. *Population and Development Review*, 26 (1), 153-162.
- The Worldbank. (2017). DataBankWorld Development Indicators: Brazil [Data file]. Beschikbaar via <http://databank.worldbank.org>
- United Nations, Chief Executives Board for Coordination, *ACC Statement of Commitment For Action to Eradicate Poverty*: report of the Economic and Social Council, E/1998/73 (22 Juni 1998), beschikbaar via www.unsceb.org
- United Nations Development Programme (2016). *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. Beschikbaar via <http://hdr.undp.org>