

Armoedereducering in Brazilië



Universiteit Leiden

In hoeverre is het CCT-programma Bolsa Familia een voorbeeld van succesvolle armoedereducering en human development, passend in het gedachtegoed van Sens capability approach en 'gelijkheid van kansen'?

David Looijschelder

S1483218

Universiteit Leiden

Bachelor Project Internationale Betrekkingen en Organisaties

Begeleider: Mevr. Dr. O.B.R.C. van Cranenburgh

12-06-2017

Woorden: 8346

Inhoudsopgave

1. Probleemstelling	3
2. Methodologie	5
3. Theoretisch kader armoedereducering en Sen	7
4. Doelstellingen <i>Bolsa Familia</i>	12
5. Uitvoering <i>Bolsa Familia</i>	15
6. Impact <i>Bolsa Familia</i>	17
7. Discussie	20
8. Conclusie	23
9. Literatuurlijst	25

Probleemstelling

Sinds eind jaren '90 van de vorige eeuw zijn Conditional Cash Transfer (CCT) programma's een populaire manier om armoedereducering en *human development* te bewerkstelligen. Volgens The Economist is het inmiddels het 'favoriete armoedebestrijdingsmiddel' (The Economist, 2010). In 2004 noemde de directeur van het 'Center for Global Development', Nancy Birdsall, CCT-programma's een middel om zo dichtbij mogelijk te komen bij 'een *magic bullet* in het pad naar ontwikkeling' (De Janvry & Sadoulet, 2004:1). Tegenwoordig nemen 110 miljoen families – verspreid over 45 landen - deel aan CCT-programma's (Hall, 2012:25). Hoewel het een wereldwijd fenomeen betreft, zijn de CCT-programma's in Latijns-Amerika het meest toegepast: kleinschalige varianten ontstonden in bijvoorbeeld Chili en Peru, gevolgd door de meest bekende grootschalige programma's in Brazilië (*Bolsa Familia*) en Mexico (*Oportunidades*). Daarna volgde een golf van CCT-programma's door vrijwel heel Latijns-Amerika en delen van Azië. Landen als Bolivia, Paraguay, Ecuador, maar ook de Filipijnen, Bangladesh en Cambodja hebben inmiddels een CCT-programma geïmplementeerd (Fiszbein & Schady, 2009:32). De verspreiding van CCT-programma's vindt plaats omdat ze succesvol zijn: ze dragen bij aan inkomenshervreiding, zijn goedkoop en gelden als een betrouwbare bron van inkomen voor de armen.

Of CCT-programma's daadwerkelijk het wondermiddel zijn dat regeringen verwachten, wordt in dit paper geanalyseerd aan de hand van het grootste CCT-programma ter wereld: *Bolsa Familia* (Familie Toelage). Het Braziliaanse pakket, geïmplementeerd in 2003, verbindt financiële steun voor bijna 14 miljoen families - meer dan 50 miljoen Brazilianen - aan voorwaarden op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg (Campello & Neri, 2014:31). Daarmee bestrijkt het ongeveer een kwart van de Braziliaanse populatie (Paes-Sousa, Santos, Miazaki, 2011:496). Het probeert zo korte termijn armoedereducering te combineren met lange termijn *human development*.

Brazilië kent enorme ongelijkheid op zowel het gebied van inkomen als op het gebied van sociale voorzieningen. Daarnaast heeft Brazilië op economisch vlak wisselvallig gepresteerd. Terwijl het eerste decennium van de 21^e eeuw werd gekenmerkt door exponentiële groei, bleek rond 2010 deze economische groei voornamelijk veroorzaakt door de hoge grondstofprijzen. Structurele problemen vormen belemmeringen voor langdurige economische groei: de infrastructuur is al decennia van onvoldoende kwaliteit en de pensioenkosten zijn ondanks gunstige demografische kenmerken procentueel net zo hoog als in het vergrijsde Zuid-Europa (The Economist, 2013). Dit tweeledige beeld van de Braziliaanse economische ontwikkeling wordt door The Economist omschreven als een *voe de galinha* (kippenvlucht): een korte doch sterke economische groei, die abrupt tot een einde is gekomen (The Economist, 2013). Ondanks economische stagnatie lijkt ook de laatste jaren de educering in ongelijkheid zich voort te zetten. De rol van sociale hervormingen en met name het CCT-programma *Bolsa Familia* is daarin interessant en zal in dit paper onderzocht worden.

Daarnaast wil ik de *capability approach* van Amartya Sen gebruiken om *Bolsa Familia* te evalueren. CCT-programma's lijken op het eerste gezicht een goed voorbeeld van toepassing van de bredere definiëring van armoede, zoals omschreven door Sen. Met name het *human development* aspect aan *Bolsa Familia* lijkt goed te passen binnen Sens gedachtegoed. Bij de uitvoering van een dergelijk programma bestaan echter ook spanningsvelden: het kan politiek gebruikt worden en de voorwaarden aan financiële steun kunnen worden ervaren als een belemmering van persoonlijke vrijheden, die juist cruciaal zijn in het gedachtegoed van Sen.

Er is veel onderzoek gedaan naar de impact van *Bolsa Familia* op armoede, onderwijs en gezondheidszorg, maar de ethische kant blijft hierin vaak onderbelicht. De inhoud en theoretische relevantie van dit paper zal breder zijn dan slechts een beleidsanalyse: het doel van dit paper is te onderzoeken in hoeverre Sens normatieve aspecten van armoedereducering over *capabilities* en vrijheden overeenkomen met de doelstellingen van *Bolsa Familia* en in hoeverre er een spanningsveld bestaat bij het nastreven van deze twee waarden in de uitvoering van het programma.

De hoofdvraag die ik in dit paper zal trachten te beantwoorden is:

- In hoeverre is het CCT-programma *Bolsa Familia* een voorbeeld van succesvolle armoedereducering en *human development*, passend in het gedachtegoed van Sens *capability approach* en 'gelijkheid van kansen'?

De volgende deelvragen zullen samen de informatie verschaffen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

- Wat houdt Amartya Sens *capability approach* in en wat zijn Sens assumpties omtrent armoedereducering?
- Wat is een CCT-programma en wat zijn de argumenten voor het gebruik van dergelijke CCT-programma's?
- In hoeverre draagt *Bolsa Familia* bij aan zowel korte als lange termijn armoedereducering en *human development* in Brazilië?
- Wat zijn de succesfactoren en belemmeringen van *Bolsa Familia*?
- In hoeverre is er in de uitvoering van *Bolsa Familia* een spanningsveld tussen het nastreven van *capabilities* aan de ene kant en vrijheden aan de andere kant?
- Wat waren de omstandigheden in Brazilië toen *Bolsa Familia* werd gelanceerd?
- In hoeverre zijn CCT-programma's afdoende als sociale bescherming of op welke wijze moeten deze programma's worden aangevuld met andere sociale hervormingen?

Methodologie

In dit paper zal gebruik gemaakt worden van de *case study* methode om een diepteonderzoek te kunnen uitvoeren naar de impact van *Bolsa Familia*. *Case studies* lichten er één voorbeeld intensief uit en behandelen meerdere verschijnselen en variabelen van dit voorbeeld (Bryman, 2012:66). Zo kan het CCT-programma worden geanalyseerd in de ‘natuurlijke context’ en kunnen alle omstandigheden onderzocht worden. Een *case study* staat met deze bredere en intensievere beschrijving tegenover kwantitatief onderzoek, een manier van onderzoek met veel verschillende gevallen en weinig variabelen. Contextueel onderzoek, naar de omstandigheden rondom de implementatie van *Bolsa Familia*, kan een beeld schetsen van de daadwerkelijke effecten van het programma en kan helpen de impact van alternatieve oorzaken van armoedereducering, zoals het *trickle-down* effect, in te schatten. Terwijl een kwantitatief onderzoek de nadruk zou leggen op het onderzoeken van de correlatie tussen diverse CCT-programma’s en armoedereducering, kan deze *case study* de onderliggende causaliteit behandelen aan de hand van het gedachtegoed van Sen (Bryman, 2012:71).

Overal ter wereld zijn CCT-programma’s geïmplementeerd: bijvoorbeeld in Mexico, Colombia, Ecuador, Cambodja, Bangladesh, Indonesië en Turkije. Alle hebben dezelfde kerntaak: het schenken van geld aan arme families onder bepaalde voorwaarden (vrijwel altijd op het gebied van gezondheid en educatie) (Fiszbein & Schady, 2009:1). De argumenten om het Braziliaanse programma te onderzoeken zijn tweeledig. Ten eerste is *Bolsa Familia* het grootste CCT-programma wereldwijd en wordt het door sommigen gezien als één van de meest succesvolle versies (Hall, 2012:29). Ten tweede zijn de Braziliaanse omstandigheden, waarin het programma wordt uitgevoerd, interessant. Door de structurele problemen, economische afhankelijkheid van de grondstofprijzen en de grote ongelijkheid is de economische situatie in het land precair. Jaren van economische groei worden afgewisseld met jaren van stagnatie en het enorme potentieel – Brazilië heeft de potentie uit te groeien tot een economische wereldmacht – blijft vooralsnog onbenut.

Toch worden structurele vorderingen gemaakt op het gebied van ongelijkheid. De vraag is echter of deze vooruitgang wordt veroorzaakt door het sociale beleid van voormalig president Lula da Silva of dat het simpelweg het gevolg is van de economische groei die het land heeft doorgemaakt. Om hier achter te komen, wil ik ingaan op: de specifieke eigenschappen van *Bolsa Familia*, de omstandigheden waarin dit hervormingspakket werd doorgevoerd en het vergelijken met CCT-programma’s in omliggende landen. Dit vergelijkende deel maakt de *case study* nog niet puur vergelijkend, aangezien de vergelijking louter gebruikt zal worden om de specifieke eigenschappen, implementatie en uitkomsten van *Bolsa Familia* te kunnen duiden.

De bronnen, die geraadpleegd worden voor het opstellen van dit paper, zijn een selectie van diverse primaire bronnen, secundaire bronnen en beleidsdocumenten. Enquêtes (primaire bronnen), wetenschappelijke analyses over de impact en werking van *Bolsa Familia* (secundaire bronnen) en

algemene literatuur over CCT-programma's, manieren van armoedereducering en herverdeling van welvaart worden gebruikt. Daarnaast scheidt Amartya Sen's theorie en gedachtegoed (diverse boeken en wetenschappelijke artikelen) het conceptuele kader om *Bolsa Familia* te analyseren.

Theoretisch kader armoedereducering en Sen

Armoedereducering kan op vele manieren plaatsvinden en het mondiale denken over de relatie tussen armoede en economische groei is meerdere malen veranderd in de naoorlogse geschiedenis. De periode van 1945 tot op heden is op te delen in vier fases, elk met een eigen economisch gedachtegoed en bijbehorende beleidsvoorschriften (Gilbert & Vines, 2000).

De liberale traditie in de ontwikkeling van staten, dominant gedachtegoed tussen 1945 en ongeveer 1960, is gestoeld op de ideeën van Rosenstein-Rodan (1943). Ontwikkeling wordt gezien als een proces van modernisering en industrialisatie. Rosenstein-Rodan was van mening dat een simultane industrialisatie in meerdere sectoren nodig was: de sectoren moesten de nieuwste technologieën gaan toepassen, om zo grotere winst te maken, wat vervolgens leidt tot een bron van vraag voor andere sectoren (Murphy, Shleifer & Vishny, 1989). Zo vindt een *spill-over* van groeiende vraag plaats tussen verschillende sectoren. Elke manier om vraag te doen groeien was geoorloofd: publieke uitgaven, buitenlandse financiële hulp of zelfs simpelweg een stijging in grondstofprijzen (Sachs & Warner, 1999). Deze ontwikkelingsstrategie, gebaseerd op de ideeën van Rosenstein-Rodan en Fleming, werd de ‘*Big Push*’ strategie genoemd en vereiste een injectie van kapitaal en kennis vanuit het Westen (Gilbert & Vines, 2000:88).

De staat moet zich focussen op de transitie van een traditionele naar een moderne staat. Uitgaven gericht op de herverdeling van welvaart worden als contraproductief beschouwd en zijn slechts lapmiddelen die kortstondig succes opleveren. Armoedereducering vindt volgens dit paradigma plaats door middel van het zogenaamde *trickle-down* effect: economische groei leidt tot armoedereducering door een verticale golf van uitgaven van de rijke naar de arme bevolking (Kakwani & Pernia, 2000:2). Geleerden als Kuznets en Lewis vulden Rosenstein-Rodan aan en zien economische groei en armoedereducering als onafscheidelijk en wederzijds versterkend. Volgens Kuznets leidt economische groei op de korte termijn tot een groeiende ongelijkheid, maar zullen de armen op de lange termijn erop vooruitgaan (*Kuznets-curve*) (Gilbert & Vines, 2000:89).

De tweede fase, durend van eind jaren '60 tot eind jaren '70, trok de denkbeelden van Kuznets en Lewis in twijfel. De aanvankelijke groeiende ongelijkheid werd door Kuznets gezien als deel van het proces, maar bleek zo groot te kunnen worden dat het doel – armoedebestrijding – onmogelijk leek. Daarom werden de jaren '60 en '70 gekenmerkt door overheidsingrijpen gericht op burgers met een laag inkomen: subsidies, uitkeringen, en een progressief belastingstelsel. *Basic needs* kwamen centraal te staan: gezondheid, goede voeding en onderwijs (Gilbert & Vines, 2000:90).

De derde fase hield de wedergeboorte van het *trickle-down* denken in. De zogeheten *Washington Consensus* ontstond, gebaseerd op neoliberale ideeën en uitgevoerd door de politieke leiders van de jaren '80: Thatcher, Reagan en Kohl. Waar de economische groei in de jaren '50 het gevolg was van

de *Big Push* strategie, werd economische groei in de jaren '80 gezien als het resultaat van marktliberalisatie en open economieën (Gilbert & Vines, 2000:92).

Het huidige paradigma omtrent armoedereducering, de laatste fase, ontstond in de jaren '90 en is *Post-Washington Consensus* genaamd. Voorgaande decennia wezen uit dat economische groei in lang niet alle gevallen resulteerde in armoedereducering. Brazilië is een goed voorbeeld van een land dat via het *trickle-down* effect armoede trachtte te verminderen in de jaren '60 en '70, maar waar langdurig succes uitbleef. Het overheidsbeleid was gericht op de ontwikkeling van de moderne sector in het zuiden van het land, waar grote en rijke industriële steden als São Paulo en Campinas liggen. De economische groei was een succes en de betreffende sector was goed voor 2/3 van de BNP-groei tussen 1950 en 1980 (Morley, 2011:6). Nieuwe banen zouden worden gecreëerd tegen een hoger salaris, maar bleken louter voor geschoolde arbeidskrachten en salarisverschillen namen verder toe.

Het contrast tussen geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten staat in dit proces centraal. Brazilië kent een duale economie, waarin de arbeidsmarkt is onder te verdelen in twee groepen: een modern deel, waar geschoolde arbeidskrachten worden gezocht en technologie een grotere rol speelt en een deel met traditionele vormen van arbeid en productie. Er was in Brazilië sprake van een overschot aan ongeschoolde arbeidskrachten. Toen de economie begon te groeien ging het salaris van ongeschoolden door dit overschot niet omhoog, terwijl de geschoolden wel meer gingen verdienen in de groeiende moderne sectoren (Morley, 2011:12). Volgens Morley werkt economische groei op deze manier als een roltrap waarbij beneden een rij van ongeschoolde arbeiders staat die omhoog willen, terwijl de paar gelukkigen die omhoog worden genomen, met behulp van bijvoorbeeld onderwijs, een hoger salaris krijgen. De jaren van miraculeuze economische groei in Brazilië, van 1966 tot 1973, werden daarom gekenmerkt door een groeiende ongelijkheid en armoede. Voor hoogopgeleide arbeidskrachten steeg het reële inkomen tijdens die jaren met 4,45%, terwijl ongeschoolden qua inkomen 1,3% achteruit gingen (Morley, 2011:186).

Waar Brazilië door middel van een *trickle-down* effect vooral de industrialisatie wilde bevorderen, was ontwikkeling in Zuid-Korea en Taiwan meer toegespitst op ontwikkeling van de armen en gelijkheid van mogelijkheden door het promoten van onderwijs en gezondheidszorg (Morley, 2011:269). Zuid-Korea en Taiwan maakten ongeveer gelijktijdig met Brazilië een enorme economische groei door, maar hier ging deze groei wel gepaard met een dalende ongelijkheid. Tussen 1960 en 1977 groeide de economie van de landen respectievelijk gemiddeld 7,4% en 6,2% per jaar en steeg het inkomen van de armste 40% van de bevolking net zoveel als of zelfs meer dan de BNP-groei. Dit verschil moet overigens worden gezien in het licht van volledig anders georganiseerde economieën: Brazilië was in die tijd gericht op imports substitutie, terwijl Taiwan en Zuid-Korea een op export georiënteerde industrie hadden.

De focus op en het belang van *human development* en uitbreiding van *human resources* past perfect binnen het *Post-Washington* denken, waarbij ontwikkeling wordt gezien als een proces waarvan de armen moeten profiteren (*pro-poor growth*) (Kakwani & Pernia, 2000:5). Basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg zijn cruciaal. Strauss en Thomas laten de interactie tussen *human development* en inkomensgroei door middel van voorbeelden zien. Eén daarvan is dat in Brazilië het verschil in inkomen tussen twee mensen die 1% in lichaamslengte schelen – voeding en gezondheid zijn cruciaal voor lichaamsgroei - gemiddeld 7% is (Thomas & Strauss, 1997).

Amartya Sen gaat dieper in op deze visie op armoedereducering en *human development*. De traditionele kijk op armoede en ongelijkheid is volgens Sen te veel gefocust op inkomen.

Inkomensongelijkheid is slechts een deel van het armoedeprobleem: in werkelijkheid gaat het erom in hoeverre iemand in staat is te doen of te zijn wat hij wil (Sen, 1999:87). De uiteenlopende dingen die iemand wil doen of zijn, omschrijft Sen als *functionings*. *Functionings* kunnen variëren van elementaire zaken als een goede gezondheid en voldoende of goede voeding tot complexere doelen zoals het bereiken van zelfrespect of sociaal geaccepteerd zijn (Sen, 1993:31). Uit deze *functionings* kunnen vervolgens meerdere combinaties worden gevormd, ook wel *capabilities* genaamd. Ieder individu moet in staat zijn de meest geprefereerde *capabilities* na te streven. De kwaliteit van iemands leven wordt bepaald door de vrijheid om deze *capabilities* te kiezen aan de hand van de meest gewaardeerde *functionings* (Sen, 1993:31).

Armoede is meer een gebrek aan basale *capabilities* dan een te laag inkomen (Sen, 1999:90).

Capabilities vormen de kern van Sens *capability approach* en gaan over de vrijheden en mogelijkheden om persoonlijke doelen te bereiken, niet zozeer of deze doelen daadwerkelijk behaald zijn. *Capability* is de mogelijkheid om zelf te bepalen welke combinatie van *functionings* wordt nagestreefd. Sen interpreteert de term vrijheid op meerdere manieren: het kunnen nastreven van *functionings* is een vrijheid, maar de vrije keuze die iemand heeft welke *functionings* het meest gewaardeerd wordt, is minstens zo'n centrale vrijheid (Sen, 1999).

Sen onderscheidt vijf soorten vrijheden die bijdragen aan het kunnen nastreven van *capabilities*: politieke vrijheden, economische faciliteiten, sociale mogelijkheden, garanties omtrent transparantie door de overheid en veiligheid (Sen, 1999:38). Ontwikkeling en overheidsbeleid moeten gericht zijn op het vergroten van deze vijf vrijheden. Ontwikkeling is in zijn optiek breder dan slechts een hoger inkomen of een hoger BNP. Hoewel een stijgend inkomen geen doel op zich is, past het wel binnen de vrijheden en mogelijkheden die een ieder moet hebben om zijn doelen te kunnen nastreven en dient het meer als middel om vrijheden en *capabilities* na te streven (Sen 1999:3).

Vrijheden, zoals het krijgen van hoge kwaliteit onderwijs en gezondheidszorg, zijn niet alleen het doel, maar ook een component van en middel tot ontwikkeling; ze kunnen effectief bijdragen aan economische vooruitgang. Goed onderwijs kan bijvoorbeeld niet alleen de kwaliteit van het leven

verbeteren, maar ook de kansen op een goed inkomen en participatie aan de arbeidsmarkt verhogen en daardoor economische groei stimuleren. Vaak wordt, vanwege de hoge kosten, de uitbreiding van dergelijke mogelijkheden of vrijheden – ook wel *human development* - gezien als iets wat alleen mogelijk is voor rijke landen (Sen, 1999:40). Sen stelt dat staten het zich wel kunnen veroorloven om te investeren in onderwijs en gezondheidszorg, omdat deze sectoren erg arbeidsintensief zijn en arbeidskosten in ontwikkelingslanden relatief laag zijn (Sen, 1999:47). Landen als Hong Kong, Taiwan, Singapore en Zuid-Korea lieten dit zien door hun uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg te vergroten en droegen daarmee bij aan een uitbreiding van sociale mogelijkheden voor hun burgers op een tweeledige manier: een uitbreiding van sociale mogelijkheden faciliteerde economische ontwikkeling met hoge werkgelegenheid en resulteerde in een dalend sterftcijfer en een stijgende levensverwachting (Sen, 1999:45). Brazilië is een voorbeeld van een land, dat te weinig deed aan het creëren van sociale mogelijkheden: het kende een grote ongelijkheid en werkloosheid en het verwaarloosde de gezondheidszorg. Dit vormde een belemmering voor (economische) ontwikkeling (Sen, 1999:46).

In het kader van individuele vrijheid is een spanningsveld aanwezig tussen de doelstellingen van een CCT-programma (*human development*) en het verplicht stellen van participatie in onderwijs en gezondheidszorg door middel van voorwaarden aan financiële steun. Aan de ene kant promoten deze voorwaarden de participatie in onderwijs en gezondheidszorg onder het arme deel van de bevolking en dragen ze daarmee bij aan het vergroten van *capabilities*. Aan de andere kant is het verplicht stellen van deelname aan deze zaken niet goed te verenigen met de notie van individuele vrijheid om zelf te kiezen welke *functionings* en *capabilities* worden nagestreefd. Sen is zich bewust van deze tegenstrijdigheid en zegt dat de verantwoordelijkheid om zelf te bepalen wat voor leven iemand leidt ondeelbaar is (Sen, 1999:283). Het delen van deze individuele verantwoordelijkheid met anderen, bijvoorbeeld de staat, werkt contraproductief en resulteert in een verlies van ‘motivatie, participatie en zelfkennis’ (Sen, 1999:283). Als de invulling van iemands leven een ondeelbare individuele verantwoordelijkheid is, is dit moeilijk te verenigen met het stellen van voorwaarden aan financiële steun, aangezien eenieder educatie en gezondheidszorg anders kan waarderen.

Sen meent echter dat de vrijheid om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen afhangt van persoonlijke omstandigheden, beïnvloed door onderwijs en gezondheid. Een kind zonder onderwijs is niet alleen benadeeld in zijn jeugd, maar zal de rest van zijn leven een handicap hebben (Sen, 1999:284). Hoewel hij zich niet direct uitspreekt over voorwaarden aan CCT-programma's stelt hij dat het belang van goed onderwijs en gezondheid zo elementair is, dat het de vrijheid om individuele verantwoordelijkheid te kunnen nemen verhoogt en daarmee bijdraagt aan zowel *capabilities* als vrijheid (Sen, 1999:284).

Toch zijn er een aantal haken en ogen aan de financiële steun die CCT-programma's bieden. Ten eerste kan het gedrag van de begunstigden veranderen. De prikkel om meer te gaan verdienen kan afnemen, omdat dan het recht op steun verdwijnt (Sen, 1999:134). Ten tweede vreest Sen dat de politieke duurzaamheid van dergelijke programma's laag is, omdat de begunstigden weinig tot geen politieke macht hebben en dus de zittende regering niet of nauwelijks steun kunnen bieden. (Sen, 1999:134).

Ook is de selectie van begunstigden een heikel punt. Het is onmogelijk om bedrog helemaal te elimineren in de fase van selectie en 'onvolledige informatie' kan het gevolg zijn. Sen onderscheidt twee soorten fouten die in een dergelijke situatie gemaakt kunnen worden. Een type 1 fout houdt in dat mensen onterecht zijn inbegrepen in het pakket, terwijl een type 2 fout duidt op het onterecht uitsluiten van mensen die het wel nodig hebben (Sen, 1999:135).

Doelstellingen *Bolsa Familia*

Armoede zal in dit paper behandeld worden aan de hand van Sens omschrijving: een combinatie van inkomensarmoede en een gebrek aan kansen en *capabilities* (Sen, 1999:90). Overheidsbeleid moet bijdragen aan inkomensverhoging en kansen scheppen om tot *human development* te komen. Een CCT-programma is gericht op de herverdeling van inkomen en de verschaffing van basisvoorzieningen. Arme families ontvangen financiële steun als zij voldoen aan bepaalde voorwaarden op het gebied van gezondheidszorg (deelname aan controles en vaccinaties) en onderwijs (aanwezigheidsplicht) (Fiszbein & Schady, 2009).

De doelstelling van een CCT-programma in algemene zin is tweeledig en kent een korte en lange termijn aspect (Lindert, Linder, Hobbs, de la Brière, 2007:6). Ten eerste probeert het programma door middel van financiële steun aan families, levend onder de armoedegrens, de huidige inkomensarmoede en inkomensongelijkheid aan te pakken. Met voorwaarden aan de financiële steun tracht het CCT-programma op de lange termijn *human capital*-ontwikkeling te stimuleren en op die manier de intergenerationele overdracht van armoede te stoppen.

Bolsa Familia beoogt de huidige armoede en ongelijkheid aan te pakken door het minimale inkomensniveau te verhogen. De grootte van geldtransacties en exacte voorwaarden zijn opgesteld in een samenwerking tussen de Braziliaanse federale staat en de Wereldbank. Om in aanmerking te komen voor de financiële hulp moet het gezin een salaris hebben dat onder de armoedegrens ligt: die grens is vastgesteld op 120 R\$ per maand, volgens de huidige valutakoers zo'n € 34,50. Afhankelijk van het aantal kinderen en het maandelijks salaris kan de financiële steun oplopen van 15 R\$ tot 95 R\$ per maand (Lindert et al., 2007:17).

Hogere inkomens moeten gezinnen de mogelijkheid bieden om gezonde voeding te kopen en kinderen naar school te sturen en daarnaast lokale economieën stimuleren door toenemende consumptie. Een hoger inkomen blijkt echter vaak niet genoeg om gezinnen meer te laten participeren in gezondheidszorg en educatie. De voorwaarden (door de staat *co-responsibilities* genoemd) aan de steun moeten deze prikkel vergroten (Hall, 2012:6). Kinderen onder de 7 jaar moeten deelnemen aan vaccinaties en regelmatige gezondheidschecks. Daarnaast moeten de kinderen tussen de 6 en de 15 jaar (later verhoogd naar 17 jaar) ingeschreven staan op school en 85% van de dagen aanwezig zijn. Verder moet de moeder van het gezin meedoen aan prenatale en postnatale gezondheidschecks en moeten ouders hun kind met geldige reden afmelden als het afwezig is op school (Lindert et al., 2007:18).

Deze voorwaarden dienen als stok achter de deur om arme gezinnen meer te laten investeren in de toekomst van hun kinderen. Investerings in de *human capital* - de voorraad aan kennis, gezondheid en vaardigheden - zijn cruciaal voor het inkomen en welzijn van later (Becker, 1975). Do, Das en

Özler menen dat te lage investeringen in *human capital* het gevolg zijn van foutieve afwegingen bij de ouders van de gezinnen (Do, Das, Özler, 2005).

Ten eerste kunnen ouders te lage verwachtingen hebben van de opbrengsten van educatie. Te lage verwachtingen zijn zelfversterkend: men handelt naar verwachtingen (school en gezondheidszorg zijn van minder groot belang dan connecties voor het bereiken van een goede baan) en dit wordt bevestigd door het resultaat van het gedrag (niet of minder deelnemen), omdat men niet weet wat de alternatieve opbrengst had kunnen zijn. Inaccurate verwachtingen worden veroorzaakt door een gebrek aan informatie, maar ook doordat mensen zonder onderwijs moeite hebben deze informatie te verwerken. Dit proces is een vicieuze cirkel, want minder onderwijs leidt op deze manier tot minder onderwijs voor volgende generaties (Fiszbein, Schady, 2009:53).

Ten tweede kunnen de belangen van ouders en kinderen, maar ook van ouders onderling, conflicteren en kunnen lage investeringen in *human capital* het gevolg zijn van kortzichtig handelen. Deze laatste twee zaken worden door Fiszbein en Schady ‘imperfect ouderlijk altruïsme’ genoemd (Fiszbein, Schady, 2009:58). Korte termijn opbrengsten worden vaak belangrijker geacht dan lange termijn opbrengsten. Kinderarbeid is financieel gezien een gunstigere optie voor de ouders, aangezien de kinderen zo bijdragen aan het huishoudinkomen. Het is in zo’n situatie een *trade-off*: het kind kost geld omdat het naar school gaat of het draagt geld bij door te werken (Fiszbein, Schady, 2009:149). Voornamelijk secundair onderwijs veroorzaakt hoge kosten: directe kosten (middelbare scholen zijn niet overal te vinden, waardoor reiskosten hoog kunnen zijn) en *opportunity costs* (de misgelopen inkomsten omdat het kind niet werkt).

De gevolgen van lage investeringen in *human capital* zijn zichtbaar op het gebied van onderwijs: arme kinderen schrijven zich later in voor school en stoppen ook eerder (Lindert et al., 2007:58). Dit terwijl volgens Behrmann onderwijs de beste manier is om aan armoede te ontsnappen (Behrmann, 2006). Minder grote investeringen in *human capital* doen zich ook voor op het gebied van gezondheidszorg. Kinderen en moeders van arme gezinnen worden niet voldoende gevaccineerd (Lindert et al., 2007:61). Door vaccinaties en gezondheidscontroles verplicht te stellen, proberen CCT-programma’s dit verschil tussen armen en rijken te verkleinen. Daarnaast bepleiten Hoddinot en Skoufias (2004) dat CCT-programma’s kunnen bijdragen aan gezondheid doordat gezondheids- en voedingsgesprekken, meer dan een verhoogd inkomen, het gedrag van mensen kunnen beïnvloeden: dit noemen zij het *platica-effect* (Hoddinott, Skoufias, 2004).

Voorwaarden dienen niet alleen de belangen van de armen – doordat ze bijdragen aan *human development* – maar ook die van de politiek bestuurders: ze verhogen de legitimiteit van de financiële steun. Belastingbetalers zijn eerder bereid geld te geven aan de armen als er voorwaarden gekoppeld zijn aan de financiële steun (Fiszbein, Schady, 2009:60). Door voorwaarden te stellen, worden de ontvangende gezinnen niet gezien als lui, maar als *deserving poor*. Een CCT-programma is door de

voorwaarden geen normale sociale hulp, maar eerder een sociaal contract tussen de staat en de begunstigen. Het wordt omschreven als een *co-responsibility*, een gedeelde verantwoordelijkheid, om de armen uit de armoede te tillen (Lindert, et al., 2007:55). Deze symboliek leidt ertoe dat CCT-programma's, ondanks de voorwaarden, als minder paternalistisch worden ervaren dan onvoorwaardelijke *cash transfer*-programma's (Fiszbein, Schady, 2009:62).

De doelstellingen van CCT-programma's en het gedachtegoed van Amartya Sen vertonen veel overeenkomsten. Ten eerste staat in beide gevallen de notie van 'gelijkheid van mogelijkheden' centraal. Roemer omschrijft de bestaande 'ongelijkheid van mogelijkheden' als oneerlijke ongelijkheid in uitkomsten, veroorzaakt door exogene factoren, waarop individuen geen invloed hebben (Roemer, 2013:58). Dit is volgens Roemer de manier waarop sociale divisies en groeperingen ontstaan met een onderscheid tussen bevoordeelden en benadeelden (Roemer, 2013:65).

Ook Sens notie van vrijheden is terug te zien in CCT-programma's: doelstellingen van CCT-programma's zijn op vergroting van twee van Sens vijf vrijheden (genoemd in het 'Theoretisch kader') gericht. Ten eerste worden de 'economische faciliteiten' vergroot door de financiële steun. Daarmee nemen mogelijkheden tot consumptie, productie en deelname aan de markt toe. CCT-programma's dragen op deze manier bij aan de herverdeling van inkomen en welvaart, iets wat Sen cruciaal acht. Ten tweede promoot het overheidsbeleid 'sociale mogelijkheden' door de importantie van participatie in onderwijs en gezondheidszorg te benadrukken met behulp van de voorwaarden aan financiële steun. Deze nieuwe vrijheden zijn volgens Sen niet alleen het resultaat van ontwikkeling, maar kunnen ook als middel tot verdere ontwikkeling dienen (Sen, 1999:36).

De doelstellingen van CCT-programma's sluiten goed aan op de bredere omschrijving van armoede door Sen (Sen, 1999:90). CCT-programma's proberen de huidige inkomensarmoede te verminderen, maar tegelijkertijd het tekort aan *capabilities* op de lange termijn aan te pakken: een individu moet de vrijheid hebben om alles te doen en te zijn. Het eerder genoemde spanningsveld tussen vrijheden en *capabilities* speelt hier een rol: een CCT-programma draagt bij aan nieuwe mogelijkheden en vrijheden om de geprefereerde *capabilities* na te streven, maar tast de vrijheid om zelf te besluiten wat het meest geprefereerd wordt ook aan. Het hoofdstuk 'Discussie' zal dieper op dit spanningsveld ingaan.

Uitvoering *Bolsa Familia*

De institutionele context waarbinnen *Bolsa Familia* wordt uitgevoerd, is gedecentraliseerd en gefragmenteerd. Dit heeft de uitvoering in de beginjaren enigszins bemoeilijkt, maar het programma is een natuurlijk laboratorium geworden, dat constant vernieuwt en verbeteringen zoekt (Lindert, et al., 2007:2). Vele actoren zijn betrokken in het implementatie- en uitvoeringsproces van *Bolsa Familia*. Het Ministerie van Sociale Ontwikkeling is eindverantwoordelijk als het gaat om registratie, selectie van begunstigden, betalingen, controle op naleving van de voorwaarden en training van de gemeenten en lokale uitvoerders. Het ministerie werkt hierbij onder andere samen met 5564 gemeenten (de lokale coördinator en controleur van de voorwaarden), provincies, Caixa Economica Federal (nationale bank), en de ministeries van Gezondheid en Onderwijs (Campello & Neri, 2014:14). Dat maakt het programma zeer interessant voor institutionele analyse van coördinatie en sturing van overheidsbeleid.

Deze gedecentraliseerde structuur vereist hoogwaardige coördinatie tussen de verschillende actoren. Zo kan het *principal-agent dilemma* ontstaan wanneer de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de lokale uitvoering en daarbij andere belangen of voorkeuren hebben dan de staat. Daarnaast kan een verschil in de kwaliteit van uitvoering op regionaal niveau ontstaan door een verschil in financiële en administratieve capaciteit van de gemeenten. Tenslotte heeft Brazilië een traditie van meerdere sociale beleidsprogramma's en deze moeten elkaar niet in de weg staan (Lindert et al., 2007:24).

Ondanks deze uitdagingen is de coördinatie bij de uitvoering sterk ontwikkeld. Alle gemeenten moeten dezelfde richtlijnen volgen en de kwaliteit van uitvoering wordt gemeten aan de hand van de Index van Gedecentraliseerd Management (IGD) (Lindert, et al., 2007:25). Deze prestatie-check zorgt ervoor dat de uitvoering van *Bolsa Familia* overal ongeveer gelijk van kwaliteit is. Om de gemeenten te stimuleren tot een goede uitvoering, is de hoeveelheid gemeentelijke subsidie aan de hoogte van de IGD-score gekoppeld. Als de IGD-score te laag blijkt, zullen de gemeenten worden geholpen door middel van trainingen.

De selectieprocedure bestaat in het Braziliaanse geval uit twee stappen: geografische selectie op zowel landelijk als gemeentelijk niveau op basis van armoede- en kwetsbaarheidskaarten en vervolgens een vragenlijst voor de huishoudens die binnen de geografische selectie vallen (Castañeda et al., 2005:14). De federale geografische selectie leidt tot quota's voor de gemeenten: een maximum aan huishoudens dat recht heeft op deelname aan het programma. Na deze federale geografische selectie doen de gemeenten dit ook op wijkniveau. Zodra de wijken zijn geselecteerd, moeten de individuele huishoudens een vragenlijst invullen met onder andere informatie over het inkomen. Dit inkomen wordt door de respondenten zelf verklaard en dit wordt niet of nauwelijks gecontroleerd (Castañeda et al., 2005:2). Castañeda et al. benadrukken dat dit niet geverifieerde systeem minder duur is en effect sorteert als het doel is snel te handelen, maar dit maakt het ook kwetsbaar voor manipulatie en meefouten (Castañeda et al., 2005:13). Handa en Davis zijn van mening dat de vragenlijst niet goed

is, omdat er te weinig over informele- en seizoensarbeid wordt gevraagd (Handa & Davis, 2006:525). Ook is er kritiek op het gebruik van quota's: het zou kunnen leiden tot het buitensluiten van arme mensen, die de hulp juist wel nodig hebben (Castañeda et al., 2005:12).

Ondanks dit systeem van geografische selectie en niet geverifieerd inkomen, is de accuraatheid van selectie hoog. Volgens de Janvry is het succes te danken aan de eerder besproken decentrale context (De Janvry, 2005). Gemeenten hebben veel kennis over de lokale armoede. Bovendien zijn lokale instituties minder bureaucratisch en kunnen ze makkelijker verantwoording aan burgers afleggen (De Janvry, 2005:2). Direct na de invoering van *Bolsa Familia* (2004) was de accuraatheid al hoog. Het armste kwintiel (20% van de bevolking) ontving toen 75% van de steun, terwijl de armste twee kwintielen samen (40% van de bevolking) 94% van de steun kregen (Lindert, et al., 2007:47).

Een ander essentieel aspect van de uitvoering van *Bolsa Familia* is de controle op het naleven van de voorwaarden die gekoppeld zijn aan de financiële steun. Het doel van de overheid is om 73% van de deelnemende gezinnen te controleren (Campello & Neri, 2014:21). De manier van controleren verschilt tussen de verschillende CCT-programma's. *PROGRESA*, de Mexicaanse variant, werd strikt gecontroleerd, waarbij financiële steun soms maanden uitbleef omdat de naleving nog moest worden geverifieerd (Handa & Davis, 2006:523). *Bolsa Familia* heeft een zwakkere mate van controle. De educatievoorwaarden worden in 85% van de gevallen gecheckt, terwijl de gezondheidsvoorwaarden slechts bij 59% van de gezinnen worden gecontroleerd (Soares, et al., 2010:175).

Handa en Davis hebben hier kritiek op: als voorwaarden louter voor politieke doeleinden worden toegevoegd aan het programma – om zo steun van de belastingbetalende middenklasse te genereren – kan controle goedkoop en minimaal zijn (Handa & Davis, 2006:523). Zij zien dit terug in *Bolsa Familia*: het programma is aangekondigd als een groots *human development* programma, terwijl monitoring slechts lukraak op gemeentelijk niveau plaatsvindt (Handa & Davis, 2006:523). Indien *Bolsa Familia* daadwerkelijk gericht is op de ontwikkeling van *human capital* moet controle toenemen op met name het gebied van gezondheidszorg. Het Braziliaanse model is verder gestoeld op de ideologie dat straffen niet de juiste methode is. Bij het niet naleven van voorwaarden, wordt licht gestraft en pas bij een vijfde constatering van niet naleving vindt stopzetting van de steun plaats (iets wat zelden gebeurt) (Lindert et al., 2007:54).

Impact *Bolsa Familia*

Aan de hand van de eerder besproken doelstellingen zal de effectiviteit van het beleid worden beoordeeld op het gebied van armoede, onderwijs en gezondheidszorg. Daarna zullen deze effecten worden geanalyseerd aan de hand van de *capability approach* van Amartya Sen.

Armoede en ongelijkheid

Ten eerste gaat het om armoedereducering op de korte termijn. Tussen 2003, het jaar van invoering van *Bolsa Familia*, en 2011 is het inkomen per inwoner 40% gestegen, de gini-coëfficiënt met 9,2% gedaald en extreme armoede 8% afgenomen tot net boven 3% van de populatie (Campello & Neri, 2014:29). Hoewel de ongelijkheid nog immer hoog is, is de afname in ongelijkheid van 1990 tot 2009 40% geweest. Dat is aanzienlijk beter dan andere Latijns-Amerikaanse landen.

Volgens Soares et al. is de impact van *Bolsa Familia* substantieel: zij schatten dat de extreme armoede 33% tot 50% hoger zou zijn zonder *Bolsa Familia* en dat het programma verantwoordelijk is voor 12% van de ongelijkheidsreducering (Soares et al., 2010:179). Achochea en Mattei schatten de impact van *Bolsa Familia* op de gini-coëfficiëntswijziging tussen 2001 en 2009 op 10% (Sanchez-Anchochea & Mattei, 2011:307).

Er is echter wel een kanttekening op zijn plaats: het noorden en noordoosten (de armste regio's) zijn flink achtergebleven in de ontwikkeling: inmiddels leeft 65% van de mensen in extreme armoede in deze gebieden (Campello & Neri, 2014:29). Voor hen zijn de kansen op een baan in de formele sector nauwelijks toegenomen ondanks een nivellering van de kwaliteit van onderwijs. De participatiegraad ligt laag en de hoeveelheid informele banen is extreem hoog (Campello & Neri, 2014:29).

Het gemiddelde inkomen van de 13,9 miljoen deelnemende arme huishoudens is zonder twijfel toegenomen. Volgens Oliveira is evenwel de consumptie per huishouden niet gestegen, wat volgens Fiszbein en Schady veroorzaakt kan zijn door een afname in kinderarbeid (Oliveira, 2007:50). *Bolsa Familia* draagt echter wel bij aan 'betere' consumptie: uitgaven aan gezond voedsel, onderwijs en kinderkleding zijn toegenomen (Soares et al, 2007:182). Verrassenderwijs is dit niet het geval voor gezondheidszorguitgaven van gezinnen, een belangrijke pijler van het CCT-programma (Soares et al., 2010:182).

Onderwijs

Het korte termijn doel - armoedereducering - is dus overwegend goed gelukt, maar vooruitgang is nauwelijks te zien in de arme regio's: het noorden en noordoosten van Brazilië kampen met aanhoudende armoede. Juist voor deze mensen is het tweede doel – *human development* – van groot belang om de intergenerationele overdracht van armoede te stoppen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit

dat 69% van de 13,9 miljoen ontvangende families bestaat uit ouders die geen primair onderwijs hebben afgerond (Campello & Neri, 2014:32).

De impact van *Bolsa Familia* op onderwijs is veel onderzocht, met uiteenlopende resultaten. De voorwaarden zijn helder: tussen de 6 en 15 jaar moet de aanwezigheid op school 85% zijn. Bij leeftijden van 16 en 17 is dit 75% (De Brauw et al., 2015:304). Hiermee moet het aantal jaren aan onderwijs per persoon toenemen. Glewwe en Kassouf berekenen dat het aantal inschrijvingen met 5,5% tot 6,5% is toegenomen onder de deelnemers van *Bolsa Familia* en dat het aantal afvallers (vroegtijdig stoppen met opleiding) met 0,4% tot 0,5% is afgenomen (Glewwe & Kassouf, 2011:513). Schaffland komt tot vergelijkbare uitkomsten: 4% toename in het aantal inschrijvingen onder *Bolsa Familia* deelnemers. Interessante toevoeging is dat uit zijn werk blijkt dat de meest behoeftige regio's (noord en noordoost) significant meer vooruitgang boeken dan andere gebieden (Schaffland, 2012:26). De Brauw et al. zien echter een insignificante aanwezigheidstoename (van 4,5%). De Brauw komt tot een opmerkelijke conclusie: de aanname dat meisjes achterlopen in onderwijs in Latijns Amerika is incorrect; het verschil in het voordeel van jongens bestaat niet meer (De Brauw, et al. 2015:313). Sterker nog, *Bolsa Familia* leidt voornamelijk tot verbetering van aanwezigheidspercentages bij meisjes: de toename was 8,2% tussen 2005 en 2009, terwijl dat verschil voor jongens insignificant was. Tijdens dezelfde periode was daarnaast het aantal zittenblijvers onder meisjes van 15-17 jaar met 17% afgenomen (De Brauw et al., 2015:311).

Hoewel Nilsson en Sjoberg concluderen dat het verschil in onderwijsaanwezigheid helemaal niet positief is, lijkt de meeste literatuur dat toch aan te tonen (Sjoberg & Nilsson, 2013). Maar de vraag is of deze positieve impact voldoende is om een dergelijk intensief programma vol te kunnen houden. De verwachting is dat de inschrijvingen, en daarmee het aantal schooljaren per persoon, met 18% zullen toenemen op de lange termijn. De impact van onderwijs op de salarissen van de deelnemers van *Bolsa Familia* zal 16-17% zijn. Dit zal leiden tot een 0,8% toename in BBP (Glewwe & Kassouf, 2011:516).

Gezondheidszorg

Brazilië is een land met grote verschillen op sociaal gebied. Sociale voorzieningen in rurale gebieden zijn minder bereikbaar en van minder kwaliteit. Vooral binnen de gezondheidszorg is deze discrepantie te zien. Gespecialiseerde dokters, tandartsen en verplegers zijn onevenredig verdeeld: arme gebieden hebben minder toegang tot gezondheidsdiensten en dergelijke professionals (Campello & Neri, 2014:47). Deze systematische beperkingen, gecombineerd met een slechte infrastructuur, leiden tot grote ongelijkheid op het gebied van gezondheid. *Bolsa Familia* probeert dit aan te pakken.

Oliveira stelde in 2007 dat er geen significante toename van vaccinaties was onder deelnemers van *Bolsa Familia*. Ook de hoeveelheid prenatale zorg voor moeders was niet gestegen (Oliveira, 2007). Rasella komt zes jaar later tot optimistischere resultaten. Van 2004 tot 2009 was het kindersterftecijfer

(sterfte van kinderen jonger dan vijf jaar) gedaald met 19,4%, voornamelijk veroorzaakt door een afname (58,2%) van het aantal gevallen van ondervoeding (Rasella, 2013:60). Daarnaast zag hij een paar jaar later wel dat er meer werd gevaccineerd en het aantal zwangerschappen zonder prenatale zorg was inmiddels ook gedaald (Rasella, 2013:60).

De effecten van een CCT-programma op gezondheid werken volgens Rasella op twee manieren. Ten eerste is uit onderzoek van onder andere Oliveira gebleken dat een hoger inkomen resulteert in een toename in uitgaven aan meer en gezonder voedsel (Oliveira 2007). Dit verband is non-lineair: een klein bedrag kan al een substantiële verandering van gedrag en consumptie teweegbrengen. Zo kan een toename van \$30 al leiden tot een stijging van 52% van de voedselzekerheid (toegang tot voldoende veilige en voedzame levensmiddelen) (Paes-Sousa et al., 2010:500). Dit resulteert in minder gevallen van ondervoeding en ernstige diarree. Hierdoor neemt het risico op kindersterfte enorm af. Ten tweede is het verplicht stellen van prenatale gezondheidschecks, vaccinaties en groeiingen een effectieve preventie van kindersterfte gebleken. Dit alles ondanks de zwakke controle op naleving van de voorwaarden op het gebied van gezondheidszorg: slechts 59% van de deelnemers aan *Bolsa Familia* wordt gecontroleerd (Soares et al., 2010:175)

Verdere verbetering kan voortkomen uit het vergroten van het aantal gezondheidscentra. Wat dit betreft is het verschil tussen de CCT-programma's in Colombia en Mexico aan de ene kant en Brazilië aan de andere kant interessant. In Colombia en Mexico werden alleen dorpen met toegang tot gezondheidscentra en scholen geselecteerd voor het CCT-programma en was de financiële steun sterker gekoppeld aan naleving van de voorwaarden. Hierdoor waren de effecten op het gebied van vaccinaties en gezondheidszorg groter (Soares et al., 2010:183).

Discussie

De resultaten van *Bolsa Familia* zijn indrukwekkend. Inkomensarmoede is geslonken, de participatie in onderwijs is toegenomen (vooral onder meisjes) en de gezondheidssituatie is verbeterd. De mogelijkheden om *capabilities* na te streven zijn hierdoor toegenomen. Aangezien *Bolsa Familia capabilities* promoot en de resultaten duidelijk zichtbaar zijn, kan geconcludeerd worden dat *Sens capability approach* en de doelstellingen/impact van CCT-programma's verenigbaar zijn. Toch bestaat er een spanningsveld tussen het gedachtegoed van Sen en CCT-programma's op het gebied van individuele vrijheden: de voorwaarden, die moeten bijdragen aan *human development*, zijn vrijheidsbeperkend. Een CCT-programma kan daarom als paternalistisch worden ervaren. Gezinnen hebben geen volledige eigen verantwoordelijkheid in de keuze hoe de jeugd van kinderen wordt ingevuld; de geprefereerde invulling van de jeugd door het gezin zou immers kunnen afwijken van de beoogde doelen van *Bolsa Familia*.

Sen is echter van mening dat basale voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg zo elementair zijn, dat niet participeren resulteert in een inperking van vrijheden en mogelijkheden tot nastreven van *capabilities* in de rest van iemands leven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat 69% van de 13,9 miljoen begunstigde families bestaat uit gezinnen waarvan de ouders geen primair onderwijs hebben afgerond en dat deze armoede grotendeels intergenerationeel wordt doorgegeven (Campello & Neri, 2014:32). Volgens Cohen en Franco (2006) worden CCT-programma's, ondanks de voorwaarden, gezien als minder paternalistisch dan onvoorwaardelijke *cash transfer*-programma's door de symboliek van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen burger en staat (Fiszbein, Schady, 2009:62).

Daarnaast maakt de geringe monitoring *Bolsa Familia* minder paternalistisch dan de programma's in bijvoorbeeld Mexico en Colombia (Handa & Davis, 2006:521). Naast praktische overwegingen is deze milde controle geënt op de ideologie van 'belonen in plaats van straffen' (Lindert, et al. 2007:66). Voornamelijk op gezondheidsvoorwaarden wordt hooguit lukraak gecontroleerd. Hierdoor is de inperking van vrijheden door strikte controle op de dagelijkse uitvoering van *co-responsibilities* minimaal. Tenslotte is deelname aan een CCT-programma niet verplicht en kan op ieder moment worden gestopt met naleving van de voorwaarden. Sen erkent de problematiek en de tegenstrijdigheid daarom wel, maar acht het belang van onderwijs en gezondheidszorg zo cruciaal, dat het verplicht stellen daarvan niet als vrijheidsbeperkend wordt ervaren.

Zoals beschreven in het theoretisch kader voorspelt Sen twee problemen bij de uitvoering van een dergelijk programma:

- *Financiële steun kan gedrag van de begunstigden veranderen. De prikkel om meer te gaan verdienen kan afnemen, omdat dan het recht op steun verdwijnt. (Sen, 1999:134)*

Het ontstaan van apathisch gedrag is één van de mythes rondom de implementatie van *Bolsa Familia* en één van de meest gehoorde kritieken op alle CCT-programma's. Een *hand-out* mentaliteit zou leiden tot een afhankelijkheidsrelatie tussen burger en staat en tot luiheid onder de ontvangers van de financiële steun. Daar is echter geen enkel bewijs voor (Campello & Neri, 2014:13). Integendeel, het aanbod op de arbeidsmarkt was onder deelnemers van *Bolsa Familia* zelfs 2,6% hoger (Soares et al., 2013:185). Deze toename is vooral veroorzaakt door de grotere participatie (4,3%) van vrouwen. In vergelijkbare CCT-programma's in Chili, Mexico en Colombia had de financiële steun ook geen negatieve impact op participatie op de arbeidsmarkt. Financiële steun kan juist helpen de zoektocht naar een baan te financieren en hiermee bijdragen aan het aanbod op de arbeidsmarkt (Campello & Neri, 2014:57).

- *Politieke duurzaamheid van dergelijke programma's kan laag zijn, omdat de begunstigden weinig tot geen politieke macht hebben en dus de zittende regering niet of nauwelijks steun kunnen bieden. (Sen, 1999:134)*

Ook dit probleem blijkt niet van toepassing te zijn op *Bolsa Familia*. Onder wetenschappers bestaat zelfs een consensus dat het CCT-programma president Lula da Silva, bedenker van het programma, immense steun heeft opgeleverd; resulterend in zijn herverkiezing in 2006. Een paar jaar later werd Dilma Roesseff, door hem persoonlijk naar voren geschoven, zelfs president en trad Lula da Silva af met een historisch hoge populariteit (zijn *approval rating* lag rond de 80%) (Hall, 2012:38).

Hoewel Lula da Silva uit het arme noordoosten kwam en leider was van de arbeiderspartij PT, had hij de overwinning bij de presidentsverkiezing van 2002 vooral te danken aan zijn populariteit onder hoogopgeleide links-progressieve kiezers uit het zuiden van het land. Volgens Hall veranderde dit met de invoering van *Bolsa Familia* in 2003. Voor het eerst werden de armen daadwerkelijk geholpen en bleef het niet bij de vaak gehoorde lege beloftes. Daarnaast wist hij zichzelf te distantiëren van de corruptieschandalen binnen zijn PT partij (Hall, 2012:34). De groeiende steun onder de arbeidersklasse leverde hem een enorme politieke overwinning op bij de verkiezing van 2006. Dit was mede te danken aan de 1,8 miljoen extra huishoudens die net voor de verkiezingen werden toegevoegd aan het programma (Hall, 2012:32). Hunter en Power laten zien dat er binnen kiesdistricten een duidelijke correlatie bestaat tussen *Bolsa Familia* en de ommezwaai in stemmen ten opzichte van 2002: hoe hoger het percentage huishoudens was, dat in de laatste 18 maanden voor de verkiezingen was toegevoegd aan het programma, des te hoger het percentage stemmen voor Lula da Silva (Hunter & Power, 2007:19). Zucco schat de impact van *Bolsa Familia* op de verkiezingsuitslag van 2006 op 5 miljoen extra stemmen (Zucco, 2011). Ook Hunter en Power zien *Bolsa Familia* als de meest plausibele verklaring voor de verkiezingsoverwinning van 2006. Hall denkt dat de verkiezing van Dilma Roesseff ook grotendeels te danken is aan de populariteit van het CCT-programma (Hall, 2012:32).

Het programma werd gepresenteerd als een persoonlijke gift van de president, ook wel de ‘vader van de armen’ genoemd (Hall, 2012:32). De situatie kan zelfs worden omschreven als politieke patronage of cliëntelisme doordat selectieve toegang tot hulpbronnen wordt gegeven en er op die manier een *patron-cliënt* relatie kan ontstaan tussen staat en begunstigde (Sugiyama & Hunter, 2013:45). Uit het onderzoek van Sugiyama en Hunter blijkt echter dat de Brazilianen dat zelf niet zo ervaren (Sugiyama & Hunter, 2013:58). Hoewel de positieve effecten van het programma niet onderschat moeten worden, is het naïef te denken dat dergelijk sociaal beleid apolitiek van aard is. De kosten van een CCT-programma zijn laag (ongeveer 0,5 procent van het BBP), terwijl het politieke dividend enorm kan zijn (Hall, 2012:40).

Een CCT-programma kan als politiek middel ook een ander effect hebben: de legitimiteit van sociale hulp vergroten. Door voorwaarden te koppelen aan financiële steun is de belastingbetalende Braziliaan eerder bereid steun te geven aan een dergelijk pakket. Financiële steun is hierdoor eerder een sociaal contract dan een gift. Ontvangende burger en staat hebben *co-responsibilities* om samen tot ontwikkeling te komen en de vicieuze cirkel van intergenerationele armoedeoverdracht te doorbreken (Lindert, et al., 2007:55).

De indruk dat *Bolsa Familia* dient als politieke patronage wordt versterkt door de zwakke mate van monitoring. Hall betwijfelt of lange termijn *human development* daadwerkelijk een doel is van de Braziliaanse leiders en vermoedt dat de voorwaarden voornamelijk toegevoegd zijn om de legitimiteit van de financiële steun te vergroten (Handa & Davis, 2006:526). Als *human development* werkelijk een doel is, moet er meer geld worden besteed aan fundamentele verbeteringen van publieke diensten. Door een dergelijk programma neemt de vraag naar deze diensten toe (groei in school- en gezondheidszorgparticipatie), maar als de kwaliteit niet toeneemt zal structurele ontwikkeling uitblijven. De kwaliteit van de overheidsdiensten neemt niet zomaar toe: daarvoor zijn minder zichtbare – en daardoor minder populaire - investeringen nodig.

Conclusie

CCT-programma's zijn sinds de jaren '90 in opkomst in veel Latijns-Amerikaanse landen. Vanwege de lage kosten, minder dan één procent van het BBP, is de maatregel relatief eenvoudig te implementeren (Hall, 2012:38). CCT-programma's dienen twee doelen. Ten eerste beogen ze korte termijn armoede te reduceren door middel van geldtransacties naar de mensen, levend onder de (absolute) armoedegrens. Ten tweede wordt gestreefd naar lange termijn *human development*, gericht op stopzetting van intergenerationele armoedeoverdracht. Dit gebeurt door voorwaarden te koppelen aan de financiële steun. Volgens Soares et al. heerst er spanning tussen deze twee doelen: één van de twee moet prevaleren. In Brazilië is onmiddellijke armoedereducering duidelijk het primaire doel gebleken. Dit is te zien aan de zwakke mate van controle op de naleving van voorwaarden (Soares et al., 2010:174). Deze voorwaarden bestaan uit aanwezigheidsplicht op school en participatie in gezondheidschecks en vaccinaties door kinderen en moeders.

Bolsa Familia heeft een grote bijdrage geleverd aan armoedereducering in Brazilië. Daarnaast is het aantal inschrijvingen op scholen fors toegenomen en is het kindersterftecijfer afgenomen door gezondere voeding en betere gezondheidscontroles. Dit is een belangrijke vooruitgang in een land dat zich al decennia kenmerkt door ongelijkheid en extreme armoede.

Deze vooruitgang is geboekt ondanks de selectiemethode, die gevoelig is voor manipulatie, en het vrijblijvende karakter van het programma met weinig monitoring. Daarnaast vereist het programma hoogwaardige coördinatie tussen federale overheid, staten en 5564 gemeenten. Een dergelijk gedecentraliseerde uitvoering kan corruptie, variatie in de kwaliteit van uitvoering en het *principal-agent dilemma* veroorzaken. Door goede samenwerking zijn deze obstakels omzeild (Lindert et al., 2007).

Armoedereducering en de stijgende participatie in onderwijs en gezondheid passen goed binnen het denken van Sen. Sens idee van gelijkheid van kansen, gestimuleerd door goed onderwijs en een goede gezondheid, wordt door *Bolsa Familia* gepromoot. Als er sprake is van gelijke kansen, zijn mensen beter in staat de geprefereerde *capabilities* na te streven. De vrijheid om zelf te kiezen wat nagestreefd en gedaan wordt, bepaalt de kwaliteit van leven. Hoewel sommige gebieden van Brazilië nog steeds kampen met grote ongelijkheid en extreme armoede en deze bevolkingsgroep nog steeds nauwelijks deelneemt aan de formele arbeidsmarkt, zijn er grote stappen voorwaarts gezet. Toch moet ook het spanningsveld tussen individuele vrijheden en de voorwaarden van *Bolsa Familia* benoemd worden. De voorwaarden beperken de individuele verantwoordelijkheid van de arme gezinnen met betrekking tot de vrije invulling van hun leven. Niet participeren in educatie en gezondheidszorg leidt volgens Sen echter tot een grotere inperking van vrijheden en mogelijkheden tot het nastreven van *capabilities* (Sen, 1999:284). Daarnaast leiden de zwakke mate van monitoring en het presenteren van

voorwaarden als *co-responsibilities* ertoe dat de Braziliaanse burgers *Bolsa Familia* niet als vrijheidsbeperkend zien.

Dit onderzoek draagt bij aan de literatuur omtrent *Bolsa Familia* door Sens normatieve aspecten van armoedereducering over *capabilities* en vrijheden met de doelstellingen van *Bolsa Familia* te vergelijken. Recapitulerend kan worden vastgesteld dat *Bolsa Familia* bijdraagt aan de uitbreiding van *capabilities* door middel van inkomensarmoedebestrijding en *human development*. Ondanks het geconstateerde spanningsveld tussen de voorwaarden aan financiële steun en individuele vrijheden, benadrukt Sen dat onderwijs en educatie van elementair belang zijn voor latere vrijheid en gelijkheid van kansen in ieders leven. Daarmee is ook de onderzoeksvraag, in hoeverre *Bolsa Familia* een voorbeeld van succesvolle armoedereducering en *human development* is, passend in het gedachtegoed van Sen, positief beantwoord.

Verdere vooruitgang vereist dat de armen minder afhankelijk worden van giften van de overheid en *human development* zal daaraan ten grondslag moeten liggen. Minder zichtbare investeringen moeten niet slechts leiden tot meer, maar vooral tot een hogere kwaliteit onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast kan strengere naleving politiek impopulair zijn, maar dit kan wel bijdragen aan verdere vooruitgang. Met name op het gebied van gezondheidsvoorwaarden, waar nu slechts 59% van de deelnemers wordt gemonitord, zijn nog grote stappen te zetten. Dan zullen zelfs critici erkennen dat *Bolsa Familia* daadwerkelijk de ‘*magic bullet*’ tot ontwikkeling is.

Literatuurlijst

- Aghion, P. & Bolton, P. (1997). A Theory of Trickle-Down Growth and Development. *Review of Economic Studies*, 64(2), 151-172.
- Becker, G. S. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Cambridge: NBER Publications.
- Behrmann, J. R. (2006). *How Much Might Human Capital Policies Affect Earnings Inequalities and Poverty?* In IDB-University of Chile Workshop on Income Inequality.
- Bohn, S. R. (2011). Social policy and vote in Brazil: Bolsa Família and the shifts in Lula's electoral base. *Latin American Research Review*, 46(1), 54-79.
- De Brauw, A., Gilligan, D. O., Hoddinott, J., & Roy, S. (2014). *The Impact of Bolsa Família on Schooling: Girls' Advantage Increases and Older Children Gain*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- De Brauw, A., Gilligan, D., Hoddinott, J., Moreira, V., & Roy, S. (2012). *The impact of Bolsa Familia on child, maternal, and household welfare*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Campello, T., & Neri, M. C. (2014). *Bolsa Família Program: a decade of social inclusion in Brazil- executive summary: executive summary*. Brasilia: Institute for Applied Economic Research (IPEA).
- Castañeda, T., Lindert, K., de la Brière, B., Fernandez, L., Hubert, C., Larrañaga, O., & Viquez, R. (2005). *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States: World Bank Social Protection Discussion Paper Series 526*. Washington, DC: World Bank.
- Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank & International Food Policy Research Institute.
- Das, J., Do, Q. T., & Özler, B. (2005). Reassessing conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 57-80.
- Duryea, S., Galiani, S., Nopo, H., & Piras, C. C. (2007). *The educational gender gap in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- The Economist (2010). *Give the Poor Money: Conditional-Cash Transfers Are Good; They Could be Even Better*. Opgevraagd van <http://www.economist.com/node/16693323>.
- The Economist (2013). *Has Brazil blown it? A stagnant economy, a bloated state and mass protests mean Dilma Rousseff must change course*. Opgevraagd van <http://www.economist.com/news/leaders/21586833-stagnant-economy-bloated-state-and-mass-protests-mean-dilma-rousseff-must-change-course-has>.
- Farrington, J. & Slater, R. (2006). Cash transfers: Panacea for poverty reduction or money down the drain?. *Development Policy Review*, 24(5), 499–511.
- Fiszbein, A. & Schady, N. R. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Ferreira, F. H., Leite, P. G. & Ravallion, M. (2010). Poverty Reduction without Economic Growth? Explaining Brazil's Poverty Dynamics, 1985–2004. *Journal of Development Economics*, 93(1), 20-36.
- Gilbert, C. L. & Vines, D. (2000). *World Bank: Structure and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glewwe, P., & Kassouf, A. L. (2012). The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics*, 97(2), 505-517.
- Hall, A. (2012). The last shall be first: political dimensions of conditional cash transfers in Brazil. *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 25-41.
- Ham, A. (2014). The Impact of Conditional Cash Transfers on Educational Inequality of Opportunity. *Latin American Research Review*, 49(3). 153-175.
- Handa, S. & Davis, B. (2006). The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean. *Development Policy Review*, 24(5), 513-536.
- Heywood, A. (2014). *Global Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hoddinott, J. & Skoufias, E. (2004). Impact of PROGRESA on Food Consumption. *Economic Development and Cultural Change*, 53(1), 37-61.
- Hunter, W. & Power, T. (2007). Rewarding Lula: Executive power, social policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 1-30.

- De Janvry, A., Finan, F., Sadoulet, E., Nelson, D., Lindert, K., de la Brière, B., & Lanjouw, P. (2005). *Brazil's Bolsa Escola program: The role of local governance in decentralized implementation*. Washington, DC: World Bank.
- De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2004). Conditional cash transfer programs: Are they really magic bullets? *ARE Update*, 7(6), 9-11.
- Kakwani, N., & Pernia, E. M. (2000). What is pro-poor growth? *Asian Development Review*, 18(1), 1-16.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J & de la Brière, B. (2007). *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection Paper 070*. Washington, DC: World Bank.
- Morley, S. A. (2011). *Labor Markets and Inequitable Growth: The Case of Authoritarian Capitalism in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murphy, K. M., Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1989). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97(5), 1003-1026.
- Nussbaum, M. & Sen, A. (1993). *Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Oliveira, A. M. H. Andrade, M., Resende, A., Rodrigues, C., Rodrigues, R., & Ribas, R. (2007). The First Results of the Baseline Impact Evaluation of Bolsa Família. In J. Vaitsman & R. Paes-Sousa. (red), *Evaluation of MDS Policies and Programs: Results Volume 2 Bolsa Família Program and Social Assistance*, 19-66. Brasilia: Ministry of Social Development and Fight Against Hunger.
- Paes-Sousa, R., Santos, L. M. P., & Miazaki, É. S. (2011). Effects of a conditional cash transfer programme on child nutrition in Brazil. *Bulletin of the World Health Organization*, 89(7), 496-503.
- Persky, J., Felzenshtain, D. & Carlson, V. (2004). *Does "Trickle Down" Work? Economic Development Strategies and Job Chains in Local Labor Markets*. Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Rasella, D., Aquino, R., Santos, C. A., Paes-Sousa, R., & Barreto, M. L. (2013). Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The lancet*, 382(9886), 57-64.
- Ravallion, M. (2009). A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China, and India. *World Bank Research Observer*, 26(1), 71-104.

- Roemer, J. E. (2003). Defending Equality of Opportunity. *The Monist*, 86(2), 261-282.
- Roemer, J. E., & Trannoy, A. (2013). *Equality of opportunity*. New Haven: Yale University Publications.
- Saad-Filho, A. (2015). Social policy for neoliberalism: the Bolsa Família programme in Brazil. *Development and Change*, 46(6), 1227-1252.
- Sánchez-Ancochea, D., & Mattei, L. (2011). Bolsa Família, poverty and inequality: Political and economic effects in the short and long run. *Global Social Policy*, 11(2-3), 299-318.
- Sachs, J. D., & Warner, A. M. (1999). The big push, natural resource booms and growth. *Journal of Development Economics*, 59(1), 43-76.
- Schaffland, E. (2011). *Conditional Cash Transfers in Brazil: Treatment Evaluation of the 'Bolsa Família' Program on Education: Poverty, Equity and Growth-Discussion Papers 84*. Göttingen: Courant Research Centre.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2003). *Development as Capability Expansion*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöberg, K., & Nilsson, H. (2013). *An Evaluation of the Impacts of Bolsa Família on Schooling* (master thesis Lund University). Lund: Lund University.
- Soares, F. V., Ribas, R. P. & Osorio, R. G. (2007). Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. *Latin American Research Review*, 45(2), 173-190.
- Strauss, J., & Thomas, D. (1998). Health, nutrition, and economic development. *Journal of economic literature*, 36(2), 766-817.
- Sugiyama, N. B., & Hunter, W. (2013). Whither Clientelism? Good Governance and Brazil's Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 46(1), 43-62.
- Thomas, D., & Strauss, J. (1997). Health and wages: Evidence on men and women in urban Brazil. *Journal of Econometrics*, 77(1), 159-185.
- Zucco, C. (2011). *Conditional Cash Transfers and Voting Behavior: Redistribution and Clientelism in Developing Democracies*. Princeton: Princeton University.