



## POBREZA NA AMÉRICA LATINA:

entre a 'Ausência de Capacidades' e a 'Questão Social'

Rosilaine Coradini Guilherme<sup>1</sup>

Carlos Nelson dos Reis<sup>2</sup>

**RESUMO:** A perceptível opção de alguns países, em especial os da América Latina, de disseminarem o programa de transferência de renda condicionada como estratégia de enfrentamento à pobreza, compõe a presente reflexão. Nela, a abordagem da renda como indicador de mensuração da pobreza é compreendido como insuficiente, em razão de obscurecer sua original causa. Por isso, busca identificar premissas que vem influenciando a configuração destes programas. O propósito é problematizar o possível obscurecimento do estatuto teórico da 'questão social', tendo como contraponto idéias postuladas por Amartya Sen. Isso significa incluir a análise de parte do documento publicado pela CEPAL em 2009.

**Palavras-chave:** Pobreza, questão social, América Latina, programa de transferência de renda condicionada

**ABSTRACT:** The apparent option for some countries, particularly in Latin America, to disseminate the program conditional cash transfer as a strategy to fight poverty, composed this reflection. Here, the approach of income as an indicator of measuring poverty is understood as insufficient, due to obscure their original cause. Therefore seeks to identify premises that has influenced the setting of these programs. The purpose is to discuss the possible blurring of the theoretical status of the 'social question', and as a counterpoint ideas postulated by Amartya Sen. This means include an analysis of part of a document published by ECLAC in 2009.

**Key Words:** Poverty, social issues, latin america, program conditional cash transfer

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Centro Universitário Franciscano (UNIFRA) / Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: rosilaineguilherme@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).



## 1 INTRODUÇÃO

Estudos sobre o universo temático que abarca a pobreza constituem-se, sob diversas perspectivas teórico-metodológicas, num expressivo volume encontrado na literatura nacional e internacional. Entretanto, é no âmbito da distinção destas perspectivas que a pobreza requer novas investigações. Isto, porque diferentes matrizes teóricas levam as diferentes formas de conceber a sua natureza e, conseqüentemente, as respostas quanto ao seu enfrentamento.

Com base nisto, o objetivo é problematizar o possível obscurecimento do estatuto teórico da 'questão social', tendo como contraponto a denominada 'abordagem da capacitação' postulada pelo economista Amartya Sen. O trato teórico deste contraponto é admitido com base numa discussão estrutural. Isto, porque o ponto de vista norteador adotado prevê que a existência da pobreza deriva e está na própria natureza do capitalismo que têm como base constitutiva o caráter essencialmente excludente.

Ao incluir o debate sobre o significado funcional que a pobreza representa na reprodução das relações de produção capitalista, pensa-se numa contribuição qualitativa à discussão do seu enfrentamento. Para isso, utiliza-se como parâmetro a observância da atual configuração do programa de transferência de renda condicionada. Isso significa incluir a análise de parte do documento publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, no ano de 2009, em razão de que, considerando as edições subsequentes, esta é a última a dedicar a sua seção ao referido tema.

Sendo assim, a presente reflexão abarca as seguintes tematizações: inicialmente põe em relevo ideias produzidas por Sen, enfatizando seu debate sobre os chamados 'funcionamentos e capacidades'; na seqüência problematiza o possível obscurecimento do estatuto teórico da questão social tendo como contraponto a abordagem de Sen. Também foca a atenção sobre as premissas que vêm influenciando a configuração do programa de transferências condicionada; por último, apresenta as considerações finais que almejam, unicamente, estabelecer conjecturas provisórias sobre a problematização referida.

## 2 “FUNCIONAMENTOS E CAPACIDADES” EM AMARTYA SEN

Entre algumas teorizações realizadas por Amartya Sen, economista indiano laureado com o prêmio Nobel de Economia em 1998, encontra-se temas como pobreza, liberdade, funcionamentos e capacidade, bem como premissas da promoção do



desenvolvimento, consideradas por ele fundamentais na formulação das políticas públicas. Para fins deste estudo, pretende-se dirigir-se a atenção para alguns desses temas, em razão de estarem estritamente relacionados ao objetivo proposto à discussão.

Com base nisto, no livro intitulado “Desigualdade Reexaminada”, especificamente no capítulo terceiro, encontra-se um estudo que explora o tema “Funcionamentos e Capacidade”. Nele, há inferências sobre vários aspectos do fundamento conceitual e de problemas práticos da medição e avaliação na discussão acerca de vários elementos constitutivos da qualidade de vida. Ao discorrer sobre algumas premissas, pontua a variação possível de fatores vitais ao ser humano, exemplificando desde a importância de uma nutrição adequada que livra as pessoas de doenças evitáveis, à linearidade conseqüente e complexa do estado de ser feliz e do respeito próprio e inerente ao ser humano.

Valendo-se da asserção de que os funcionamentos são constitutivos do ‘estado’ de uma pessoa, refere que há uma indicação relevante sobre a avaliação de que o bem-estar tem de assumir a forma de apreciação de elementos constitutivos. Para isso, toma como princípio a capacidade de como um conjunto de vetores de funcionamento reflete a liberdade de se vivenciar um ou outro estilo de vida, numa analogia implícita ao intitulado “conjunto capacitário”, refletido no espaço de funcionamento e na liberdade das pessoas escolherem dentre as vidas possíveis.

Ao longo do capítulo, encontram-se sinalizações de que o bem-estar de uma pessoa deve ser dependente da natureza do estado em que essa se encontra, ou seja, dos funcionamentos que porventura ela realiza. Com isso, vale-se do fato de que estar bem nutrido refere-se a ‘bem-dade’ (*wellness*) de um estado; questionando, ao mesmo tempo, como as capacidades individuais em oposição aos funcionamentos realizados (*achieved functionings*) relacionam-se com o bem-estar de cada um. Ao narrar sobre a relevância da capacidade<sup>3</sup> que uma pessoa detém sobre seu bem-estar, encontra-se duas considerações distintas, porém inter-relacionadas.

A primeira questiona se os funcionamentos realizados constituem realmente o bem-estar do ser humano; sua capacidade para realizar combinações alternativas de funcionamentos, constituídas em liberdade e oportunidades reais para que isso ocorra. Nessa direção, a liberdade que reflete oportunidades de bem-estar precisa ser valorada, ainda que por razões instrumentais. Como reforço, existe a inferência de que a liberdade tem importância direta para a qualidade de vida e bem-estar de uma pessoa.

---

<sup>3</sup> A capacidade é o conjunto de vetores de funcionamento, refletindo a liberdade para a pessoa levar um tipo de vida ou outro (SEN, 2000).



O argumento encontrado pressupõe que agir livremente e ser capaz de escolher conduzem de forma direta ao bem-estar; e não exatamente porque mais liberdade torna disponível um número maior de alternativas. Para contrastar, enfatiza que se escolher é uma parte do viver, e fazer é distinto de fazer e fazê-lo, a relação do bem-estar precisa ser vista como influenciada pela liberdade refletida num conjunto capacitário.

No intuito de mostrar que é possível representar os funcionamentos de tal modo que reflitam as alternativas possíveis e, portanto, as escolhas desfrutadas, existe a citação do 'jejua', não em sua verdadeira acepção de passar fome, mas como 'escolher' passar fome quando se tem outras opções. Nessa perspectiva, é de interesse direto saber se alguém jejua ou se não possui os meios para obter comida suficiente, deixando claro que, similarmente, escolher um estilo de vida não significa exatamente o mesmo que ter este ou aquele estilo de vida, sem importar como foi escolhido, porque o bem-estar de alguém depende de como seu estilo de vida emergiu.

Por fim, verifica-se o posicionamento de que o ideal é que a abordagem da capacitação<sup>4</sup> considere toda a extensão da liberdade para escolher entre divergentes pacotes de funcionamentos. Problema que se torna maior, segundo a perspectiva teórica, quando se usa a abordagem da capacidade para avaliar a liberdade e não o bem-estar de fato realizado. Ao final, há o reforço da tese de que as capacitações são aquilo que as pessoas são capazes de fazer e ser, ou seja, suas liberdades para apreciar valores de ser [*beings*] e de fazer [*doings*].

### **3 O ENFRENTAMENTO DA POBREZA ENTRE A “AUSÊNCIA DE CAPACIDADES” E A “QUESTÃO SOCIAL”**

A 'questão social' na atualidade incorpora novas expressões, sem, contudo, alterar o seu campo ideológico-político que prossegue difundindo subterraneamente a idéia da 'ajuda' e da 'solidariedade'. Neste campo, essas palavras 'sonoras' são utilizadas para envolver e convencer os povos dependentes economicamente, como os da América Latina, de que a prática civil dessa 'receita' pode propiciar o seu desenvolvimento e, mais ainda, combater a sua pobreza. Essa visão, claramente liberal, ou na melhor das hipóteses

---

<sup>4</sup>A Abordagem das capacidades foca as informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um design específico de como uma sociedade deve ser organizada (SEN, 2011). A pobreza na abordagem da capacitação deve ser compreendida como privação de capacitações básicas e está relacionada com o conceito de desenvolvimento humano. Ela representa a ausência de algumas capacitações básicas para funcionar, ou seja, a carência pessoal de oportunidades para realizar alguns níveis minimamente aceitáveis de funcionamentos. Estes, por sua vez podem variar dos físicos como estar bem nutrido às realizações sociais mais complexas como participar da vida em comunidade (SEN, 2000).



celestial, remete a preceitos que obscurecem o estatuto teórico da questão social e, conseqüentemente, não contribui para o enfrentamento da desigualdade de acesso à riqueza ou, da pobreza, como comumente utilizado. Daí que reside um aspecto fundamental, em virtude de se conceber o acesso à riqueza de forma distinta da alusão ao acesso à renda monetária, visto que a primeira prevê uma visão estrutural societária enquanto a segunda se detém no ponto de vista conjuntural.

Com base nisto, na atual formação capitalista, os programas de enfrentamento à pobreza, francamente inspirados no denominado programa de transferência de renda condicionada recomendado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL e, fundamentado nos Objetivos do Milênio preconizado pela Organização das Nações Unidas, tomam para si a premissa da superação da pobreza a partir do acesso à renda monetária. Ao que tudo indica, há uma incongruência nestas premissa, em razão de prever a ‘inclusão’ na própria estrutura que o exclui. Dito de outra forma, a existência da pobreza deriva e está na própria natureza do capitalismo que têm como base constitutiva o caráter essencialmente excludente.

A título de contraprova, encontra-se a inferência de que “o pobre é constantemente incluído, por mediações de diferentes ordens, no nós que o exclui, gerando o sentimento de culpa individual pela exclusão”( SAWAIA, 2002, p. 9). Nesta mesma linha, a pobreza, sob os auspícios do aporte teórico de Sen é associada à falta de oportunidade e baixa capacitação individual, denotando uma alusão a sua naturalização e individualização. Neste caso, as capacitações são aquilo que as pessoas são capazes de fazer e ser, ou seja, suas liberdades para apreciar valores de ser e de fazer (SEN, 2003).

Numa análise relacional é possível identificar a inferência de que os programas sociais “devem impulsionar o desenvolvimento de redes e capacidades que promovam, a médio e longo prazo, a inclusão social dos beneficiários” (CEPAL, 2006, p.43). Como visto a pobreza na ‘abordagem da capacitação’ deve ser compreendida como privação de capacitações básicas e está relacionada com o conceito de desenvolvimento humano<sup>5</sup>. Ela representa a ausência de algumas capacitações básicas para funcionar, ou seja, a carência pessoal de oportunidades para realizar alguns níveis minimamente aceitáveis de

---

<sup>5</sup>É na década de 1990 que o Índice do Desenvolvimento Humano do Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, indicador muito referido na atualidade pelos relatórios sociais de organismos internacionais, é elaborado. Este indicador sintético, que tem como referência o economista indiano Amartya Sen, propõe novas dimensões na aferição da pobreza além da renda, como a educação e a longevidade (JANUZZI, 2003).



funcionamentos. Estes, por sua vez podem variar dos físicos como estar bem nutrido às realizações sociais mais complexas para participar da vida em comunidade (SEN, 2000).

Por outro lado, a partir de uma referência teórico crítica, a existência da pobreza deriva e está na própria natureza do capitalismo que têm como base constitutiva o caráter essencialmente excludente. Isto é, a questão social e suas expressões identificadas na desigualdade e na pobreza se cria e se recria como produto social historicamente determinado pelo modo de produção capitalista na sua relação contraditória com o trabalho.

Para uma melhor análise da problematização do obscurecimento do estatuto teórico da questão social dirige-se atenção a identificação das premissas que vêm influenciando a configuração do programa de transferências de rendas condicionadas, a partir de documento da CEPAL do ano de 2009. Entre essas premissas, consta que estes programas representam na atualidade uma das ferramentas centrais no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza em dezessete países da região, abrangendo 17% da população da América Latina e Caribe. “São programas de caráter não contributivo que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias – e assim reduzir a pobreza no curto prazo – e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza” (CEPAL, 2009, p. 29).

Os referidos programas, da maneira como foram idealizados, visam combinar o alívio imediato da pobreza – como déficit de renda – condicionando a ‘ajuda’ monetária à requisitos educacionais e ou/ de saúde, por meio da focalização em indicador unidimensional. Ao que parece, o seu propósito é instituir a idéia de que a desigualdade está refletida na exposição individual a riscos e, sobretudo, na capacidade de reagir na presença deles. Trata-se, então, de uma lógica que associa uma ‘ausência de capacidade’, por parte da população pobre, de acessar os direitos socialmente construídos.

Dito de outra forma, ao instituir os requisitos educacionais e de saúde como condicionalidades para o acesso ao programa, acaba por obscurecer o estatuto do direito social e, no seu reverso, da questão social. Isto sem falar do caráter retrógrado, em face de qualificar o pobre como ‘incapaz’ – remetendo a Lei dos Pobres<sup>6</sup> – uma vez que incorpora um pressuposto de que o direito aos bens sociais educacionais e de saúde somente serão acessados por essa população no caso de se converterem em uma obrigação ou, na melhor das hipóteses, uma ‘porta de acesso’ para o ‘acesso’ ao programa.

---

<sup>6</sup> Para o aprofundamento ver Karl Polanyi (2000), A grande transformação: as origens de nossa época.



Esse discurso, efetivamente bancado pela Cepal parece coincidir com o do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, em face de creditarem importância à focalização para se realçar a eficiência na alocação dos ditos escassos recursos monetários disponíveis. Contudo, é sabido que os recursos monetários na sua forma concentrada que é a riqueza existem. Paradoxalmente, a própria CEPAL reconhece isto por meio da afirmação de que “a concentração de riqueza na América Latina continua sendo uma das mais elevadas do mundo” (2009, p.12).

Deste modo, o problema central encontrado nas premissas que sustentam os programas sociais focalizados de combate à pobreza ancora-se no mecanismo liberal que relega ao patamar individual a superação da desigualdade de riqueza. A noção de proteção social baseada em direitos não se limita a respostas assistenciais emergenciais, mas estende-se a um sistema integrado de acesso universal. Fica, portanto, evidente que o enfrentamento da pobreza requer clareza quanto as suas origens e não somente as suas causas, a fim de relacioná-la a ‘questão social fundante’ e, conseqüentemente, refutar a denominada ‘ausência de capacidades’ que culpabiliza subjetivamente a classe que vive do trabalho pela sua pobreza.

#### **4 CONCLUSÃO**

No seu conjunto, a reflexão sinalizou a idéia de que diferentes matrizes teóricas sobre a pobreza levam as diferentes formas de conceber a sua natureza e, conseqüentemente, as respostas quanto ao seu enfrentamento. A intenção foi colocar em evidência o entendimento de que a análise deste fenômeno requer uma problematização do estatuto teórico da questão social. Neste aspecto, houve a inferência de que a instituição do modo de produção capitalista permitiu que se nomeasse explicitamente o campo social na irrupção da questão social. Esta, por sua vez, na atualidade assume novas expressões, mantendo o velho campo ideológico- político que continua a propagar a idéia da ‘ajuda’ e da ‘caridade’ como prática civil que poderá propiciar o seu enfrentamento, conferindo a qualidade de uma visão claramente liberal.

Na inclusão do debate sobre o significado funcional que a pobreza representa na reprodução das relações de produção capitalista, foi possível atentar para as premissas que sustentam o programa de transferências condicionadas. O referido programa, da maneira como foi apresentado, visam combinar o alívio imediato da pobreza, como déficit de renda, condicionando a ‘ajuda’ monetária à requisitos educacionais e ou/ de saúde, por meio da



focalização em indicador unidimensional. Esta premissa retratou a idéia de que a desigualdade está refletida na exposição individual a riscos e, sobretudo, na capacidade também individual de reagir na presença deles.

Sobre este aspecto, revelou-se a lógica que associa uma ‘ausência de capacidade’, por parte da população pobre, de acessar os direitos socialmente construídos, promovendo um falseamento do estatuto do direito social e, no seu reverso, da questão social. De maneira convergente, sob os auspícios do aporte teórico de Sen, a pobreza foi associada à falta de oportunidade e baixa capacitação individual, conotando uma alusão a sua naturalização e individualização. Na análise relacional identificou-se a inferência de que os programas sociais, entre eles o de transferências condicionadas, devem impulsionar o desenvolvimento de redes e capacidades que promovam, a médio e longo prazo, a ‘inclusão’ social dos beneficiários.

Por outro lado, a partir de uma referência teórica crítica, a existência da pobreza foi associada a própria natureza do capitalismo, isto é, como produto social historicamente determinado pelo modo de produção capitalista na sua relação contraditória com o trabalho. Deste modo, o problema central encontrado nas premissas que sustentam os programas de transferências condicionadas ancora-se no mecanismo liberal que relega ao patamar individual a superação da pobreza.

A noção de proteção social baseada em direitos foi referida na sua transcendência das respostas assistenciais meramente emergenciais, visando alcançar o patamar de um sistema de proteção integrado e de acesso universal. Ficou, portanto, a tentativa de se colocar em relevo a opinião de que o enfrentamento da pobreza requer clareza quanto as suas origens e não somente as suas causas, a fim de relacioná-la a ‘questão social fundante’. E, neste caso, refutou-se a denominada ‘ausência de capacidades’ que credita ao patamar individual a falta do acesso à riqueza coletivamente construída.

## REFERÊNCIAS

CEPAL. 2006. **Enfrentando o futuro da proteção social:** acesso, financiamento e solidariedade. Disponível em <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xm>. Acesso em 24 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. 2009. **Panorama Social da América Latina.** Disponível em <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xm>. Acesso em 24 jun. 2012.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil:** conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.



POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SAWAIA, Bader. Exclusão ou inclusão perversa? In: SAWAIA, Bader (Orgs). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.