



CAPACIDADE: interfaces com a Política de Assistência Social

Marília Gonçalves Dal Bello¹

RESUMO: O presente trabalho visa tecer uma análise crítica sobre a concepção de capacidade a partir dos estudos de Amartya Sen, no sentido de alargar a compreensão de capacidade para além das garantias no âmbito dos programas de transferência de renda. Ao ter como foco a ideia de capacidade pautada a partir da Política Nacional de Assistência Social em 2004, este estudo volta-se para a discussão da concepção de capacidade no âmbito da seguridade social, o que implica ultrapassar a focalização junto aqueles inseridos em programas de transferência de renda. Avançar nessa perspectiva implica em superar desafios históricos, associados ao entendimento da assistência social como política de enfrentamento a ausências materiais.

Palavras-Chaves: capacidade, assistência social, seguridade social.

ABSTRACT: The present work aims to weave a critical analysis on the design capacity from the studies of Amartya Sen, in order to broaden understanding of capacity beyond the guarantees in the context of income transfer programs. By having focused on the idea of capacity based from the National Social Welfare Policy in 2004, this study turns to a discussion of design capacity in the field of social security, which means beyond the focus from those inserted in programs income transfer. Next on this perspective implies overcoming historical challenges associated with the understanding of social and political coping absences materials.

Key words: ability, social assistance, social security.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). E-mail: madabello@hotmail.co



1 INTRODUÇÃO

A discussão que será aqui desenvolvida visa analisar de forma crítica a concepção de capacidade, com base em Amartya Sen, que empregada sob a lógica dos programas de transferência de renda, expressa focalização de renda e serviços sociais básicos aqueles comprovadamente pobres. No âmbito da política de assistência social, a discussão de capacidade, orientada por princípios constitucionais de universalidade e cidadania, adquire um concepção alargada, para além dos programas de transferência de renda, situando-se no âmbito das garantias relacionais como oferta e acesso a serviços socioassistenciais, capazes de capacitar famílias à proteção social. Isso implica considerar não só a presença de serviços e equipamentos, mas também a qualidade dos serviços prestados. Trata-se de uma análise com base em estudos bibliográfico e documental, voltada para uma explanação teórica sobre a concepção de capacidade na garantia de proteção social no âmbito da política de assistência social.

2 CAPACIDADE: transferência de renda ou mais do que isso?

A concepção de capacidade tem vinculação como os estudos de Sen (2010), desenvolvidos como importante contribuição para a compreensão das estratégias de enfrentamento a pobreza em âmbito mundial. Consultor do Banco Mundial, ao sistematizar estratégias para o desenvolvimento econômico mundial, critica as abordagens por insuficiência de renda, de modo a propor no final dos anos de 1980, a concepção de pobreza como privação de capacidades.

[...] a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidade das pessoas (Sen, 2010, p.120).

Teixeira (2010), em estudo sobre a concepção de política social, segundo orientações do Banco Mundial, afirma que, frente à persistência e ao crescimento da pobreza e



da desigualdade, desenvolve-se uma ideia de política social para responder aos “reconhecidos” problemas, resguardando, entretanto, a estrutura da acumulação de capital. As iniciativas no enfrentamento a pobreza em grande parte foram associadas a capacidade de acesso a renda e serviços, daqueles comprovadamente pobres.

Ou seja, o que se pode deduzir a partir dos textos publicados pelo próprio banco é que o atendimento às medidas iniciais de ajuste, difundidas desde Washington, teve um alcance limitado, reduzido apenas aos níveis de pobreza absoluta em contraste com o crescimento dos níveis de desigualdade e, mesmo assim, em um curto espaço de tempo, sendo seguido por um forte agravamento do desemprego e dos impactos sociais que ocorreram em decorrência desse cenário (Teixeira, 2010, p.656).

Refletindo sobre as elaborações de Sen (2010) quanto à concepção de capacidade, concomitante às proximidades, referente ao entendimento de pobreza para além da garantia de renda, há aqui distanciamentos. Ao propor-se a defesa do pensamento liberal, cujas raízes remontam a Adam Smith, o autor, defende garantias básicas como componente da capacidade, associada às garantias mínimas do Estado das ações do mercado e da sociedade civil. A intervenção do Estado, limita-se, desse modo, a garantia do bom funcionamento do mercado, de modo a submeter à provisão de serviços públicos à testes de meio, a ser aplicado no mundo todo, de forma precisa e eficaz.

Esse expediente reduz o ônus, e o mesmo montante de fundos públicos pode ser usado de maneira mais abrangente na assistência aos economicamente necessitados, se for possível fazer os relativamente abastados pagarem pelos benefícios que recebem (ou induzi-los a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos) (Sen, 2010, p. 178).

Sen (2010), ao defender a ideia de liberdade como condição para o desenvolvimento de capacidade (*capability*), refere-se a um conjunto de habilidades individuais, que devem ser acionadas para a satisfação de necessidades. Constitui-se, assim, a configuração de capital humano a ser ativado em benefícios dos pobres. Esse diagnóstico motiva a discussão de uma abordagem alternativa da avaliação que enfoca diretamente a liberdade, vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza (Sen, 2010, p.80).

A valorização da ideia de capital humano implica considerar que toda forma de capital, relaciona-se à exploração, cujo objetivo assenta-se no objetivo de extração de lucros.



Desse modo, a perspectiva aqui é a de a defesa de um Estado democrático de direito, cuja presença seja pautada como direitos sociais, e não como exploração de potencialidades individuais. Essa perspectiva distancia-se da concepção de capacidades associadas a responsabilidades individuais e às intervenções restritivas do Estado, situando-se no campo das garantias universais de cidadania.

Na perspectiva do Banco Mundial, entende-se que mobilizar o potencial dos pobres, implica em aproveitar a capacidade existente nas comunidades, de modo a canaliza-las para resolução das ausências materiais, de participação e da integração social, através da sua inserção no mercado de trabalho. Isso implica reverter os “ativos” dos pobres para resolver sua própria condição de vulnerabilidade, em um movimento de reconversão das disponibilidades e aportes criados pelo Welfare State, que ao serem ativados, capacitavam as massas trabalhadoras à proteção social.

Wanderley (2000) ao referir-se ao que intitula enigma do social, chama a atenção para leituras restritas sobre a concepção de capacidade, que identificada com capital humano, remete a ideia de meio e não de fim, o que se por um lado significa a oferta de níveis de igualdade de competição para a inserção e desempenho no mercado, por outro não promove igualdade de cidadania frente as desigualdades intrínsecas ao sistema capitalista.

Ao contrapor-se a abordagem de capacidade com centralidade no capital humano, o autor afirma que um dos riscos consiste em centrar a análise sobre os indivíduos em sua particularidade, tendo em vista qualifica-lo para desempenhos satisfatórios frente as exigências do mercado, ajustando-o à normalidade do capital. Isso por consequência minimiza a incorporação pelo Estado das demandas sociais. Outro risco incide ainda em ignorar o fato de que tanto as oportunidades quanto as capacidades são determinadas por processos e estruturas mais amplas, que as abrangem e exigem mecanismos universais, destinados a superar as desigualdades sociais.

Ugá (2004), ao analisar as propostas de enfrentamento a pobreza descrita em documentos do Banco Mundial, afirma que a oferta de serviços sociais de educação e saúde possui íntima relação com a diminuição da pobreza, por relacionarem-se com o desenvolvimento de capital humano. Aqueles que não são munidos com esse tipo de capital



são vistos como incapazes de atuar no mercado, portanto não possuem autonomia para competir com os outros.

Assim, para que a pobreza seja reduzida, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar essas liberdades [acesso a educação e saúde] e deve fazê-lo por meio da expansão das capacidades dos pobres. [...] as propostas de combater a pobreza resumem-se apenas à transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do “capital humano”...] (UGÁ,2004,p.60).

No Brasil diante da precarização do trabalho entrelaçado com o desmonte do já insuficiente sistema de proteção social, o país adota nos anos de 1990 os programas de transferência de renda como principal mecanismo de enfrentamento à pobreza. Cotta (2010), analisando a concepção de proteção social a partir da lógica dos programas de renda mínima em países na América Latina, afirma que diferentes autores, como Sposati (1997) e Demo (1997), compartilham de visão semelhante em relação ao período de 1995 a 2002, para os quais a proliferação de programas para a concessão de “mínimos sociais” teria transformado cidadãos em meros “bolsistas”.

A crise do capital financeiro em 2008, considerada a mais séria desde os anos de 1920, agravou a desigualdade social, de modo a exigir respostas das lideranças globais, traduzidas pela implantação do “Piso de Proteção Social Básica” (PPS). Essa orientação tem sido expressa pela concretização de programas de transferências de renda que, associados à exigência de cumprimento de condicionalidades, têm zelado pela inserção nos serviços públicos restrito à aqueles comprovadamente pobres (Fagnani,2011)

Nessa mesma linha de raciocínio Lavinias (2011) analisa no Brasil a gestão das políticas sociais nos dois mandatos do presidente Lula. Segundo a autora o desenvolvimento econômico do país, se por um lado apresenta dados positivos associados ao aumento da receita com programas de transferência de renda, aumento de postos de trabalho no setor formalizado da economia e desconcentração salarial. Por outro observa-se que diante da tamanha concentração de renda, os resultados abrange uma pequena minoria dos brasileiros. Contexto esse que não contribui para o avanço na redução da desigualdade, quando não associado a redistribuição de renda no campo da cidadania. Destaca-se assim a Constituição Federal de 1988, que ao instituir a seguridade social, garante no âmbito da previdência, saúde



e assistência social, direitos fundamentais destinados a inclusão social. A autora ao considerar a importância da macroeconomia na diminuição dos índices de desigualdade afirma que:

[...] sem a presença de um novo marco regulatório das relações sociais, fundada na ampliação dos direitos de cidadania de setores antes excluídos, teria sido pouco provável que o contexto macroeconômico, por si só, levasse a um processo expressivo de redução da pobreza e da desigualdade, característica singular dessa nova etapa de desenvolvimento econômico com inclusão social [...] (LAVINAS, 2011:11).

Embora tenha ocorrido avanços no campo da seguridade social, observa-se a presença de um forte movimento de transferência de renda ressaltando a opção pela monetização no enfrentamento à pobreza. Ao se referir ao aspecto monetário dos investimentos sociais no enfrentamento à pobreza no Brasil, a autora assim afirma: “*e/les são o quase tudo*” da política social.

Segundo Sposati (2011), avançar neste sentido, no contexto dos países latinos, como o Brasil, no século XXI, tem um duplo desafio: superar as suas heranças do século XX, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas, de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania.

A partir dessa perspectiva, afirma-se, que os programas de transferência de renda no Brasil, ao integra-se ao aparato das políticas social de assistência social, insere-se como parte das garantias no âmbito da seguridade social. A Constituição Federal-C.F de 1988 inscreve a política de assistência social, junto à seguridade, como campo do direito, tendo entre os objetivos apresentados a universalização da política de assistência social. É o que pode se constatado no art. 194 do texto constitucional: *A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade civil, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social* (C.F, 1988, p.127). No parágrafo único dessa mesma legislação, encontram-se ainda descritas as competências do poder público na garantia dos direitos de seguridade social, sendo o primeiro deles a garantia de universalidade da cobertura e do atendimento.

Ao defender a política de assistência social inserida na seguridade social, Sposati (2009) contrapõe-se a entendimentos que remetem a política a ações compensatórias, como



campo da ajuda circunstancial. Neste sentido, reafirma a concepção da política social de assistência social a partir da lógica de direito, em que as garantias devem se firmar não só pelas presenças, mas de modo a assegurar certezas frente às adversidades da vida. Isso implica contemplar a disponibilidade de cobertura e acesso a todos, o que não implica ocorrência de necessidade de uso do serviço

Na PNAS/2004, encontra-se no item análise situacional um amplo mapeamento, a partir de dados divulgados pelo IBGE das regiões de vulnerabilidade social. Nesse item, o termo capacidade é citado no sentido de ampliar a concepção de proteção social para além da identificação de necessidades, vulnerabilidades e exclusões. Essa perspectiva implica entender que a mensuração de ausências ganha sentido somente quando associadas às demandas por proteção a serem inseridas na agenda do poder público. Neste sentido, o termo capacidade é empregado em referência à presença do Estado, a fim de potencializar famílias à proteção social. Afirma-se, assim, que a assistência social é permeada por uma visão social capaz de entender que a população tem não só necessidades, mas também possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas. Assim uma análise situacional não pode ser só de ausências, mas também das presenças até mesmo como desejo de superar a situação atual.

A partir da PNAS/2004, definiu-se, assim, a assistência social como uma política voltada a reafirmar e ampliar a proteção e a segurança social, a qual fundada na cidadania contrapõe-se a ideias tutelares e subalternas que identificam cidadãos como carentes, necessitados, miseráveis, distanciando-os do reconhecimento de ser de direito. Para Jaccoud (2007), significa que a política de assistência social não se limita ao enfrentamento das situações derivadas da insuficiência de renda, mas sim de vulnerabilidades, sendo, portanto, a ausência de renda entendida como uma vulnerabilidade, mas não a única. Neste sentido, a PNAS/2004 insere-se como, campo de efetivação de seguranças sociais como direitos sociais.

Considera-se, desse modo, que o termo capacidade, a partir da PNAS/2004, sinaliza para a ideia de proteção, associada ao fortalecimento de autonomia, aliado ao desenvolvimento humano e social. O acesso a bens materiais é pautado como um complemento e não como prioridade como vinha sendo entendido em grande parte das legislações que antecederam a PNAS/2004. Neste sentido, o *desenvolvimento* depende também de capacidade de acesso, vale dizer de redistribuição, ou melhor, distribuição dos



acessos a bens, recursos; isto implica um incremento das capacidades de famílias e indivíduos (p.11).A assistência social passa então a ser organizada de modo a atuar junto às vulnerabilidades, visando ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a partir das proteções a serem garantidas, tendo como foco o território e as famílias que nele habitam. Inserida nessa perspectiva, a complementação do apoio financeiro à família, por serviços socioassistenciais, é fundamental para se construir capacidades que garantam proteção à família.

3 CONCLUSÃO

A análise aqui proferida ao ter como foco discussão de capacidade, com vistas a alargar a concepção de garantias de proteção para além do acesso a programas de transferência de renda, localiza a política de assistência social, muito mais no campo dos desafios, do que das conquistas alcançadas. Além dos limites calcados pela monetarização da proteção social, vinculada aos programas de transferência de renda, cabe considerar aqueles relacionados a perspectiva focalizada no entendimento de que associa a assistência social a garantias de bens materiais aos pobres. Segundo Yasbeck (2004) com raízes nas práticas da ajuda, da benemerência e da filantropia, a proteção social na assistência erije-se de modo focalizado, demarcada em grande parte como garantias materiais frente à pobreza. Entendida tradicionalmente como uma situação de ausências ou limitação de renda, o foco no enfrentamento à pobreza é movido por um processo contraditório entre inclusão e exclusão, reconhecido tanto pela possibilidade da legitimidade das demandas de seus usuários e direito social dos que dela necessitam, como por reiterar a exclusão social pelo enquadramento dos pobres. Os limites postos à política de assistência social, conforme afirma Sposati, implica ainda considerar os limites de concretização de direitos de cidadania, que no Brasil, embora inscrito constitucionalmente não se concretizou no âmbito da gestão das políticas públicas. Pontuada as limitações, implica considerar que os desafios a serem ultrapassados situa-se na defesa em torno da concretização de um projeto democrático, capaz de inserir a assistência social como política de seguridade social, que vinculada a ideia de capacidade, seja capaz de criar condições de acessos materiais e relacionais no âmbito da proteção social a todas as famílias que dela necessitem.



REFERENCIAS

JACCOUD.L.Garantia de renda na perspectiva dos direitos socioassistenciais. VI Conferencia Nacional de Assistência Social. Cadernos e Textos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS, Brasília, Dezembro de 2007.

MUNIZ.E.et al. O conceito de serviços socioassistenciais : uma contribuição para o debate. VI Conferencia Nacional de Assistência Social. Cadernos e Textos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS, Brasília, Dezembro de 2007.

Sen. A. Desenvolvimento como Liberdade. Companhia das Letras, São Paulo, 2010.

SILVA. M. O. S. A avaliação de políticas e programas sócias: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: Pesquisa Avaliativa aspectos teóricos – metodológicos. São Paulo: Veras, 2008.

SPOSATI. A. Comentários sobre a Política Nacional de Assistência Social. Proposta Preliminar da Política Nacional de Assistência Social, CNAS. Brasília, 1997.

_____. Desafios da Proteção Social. Le monde Diplomatique, janeiro de 2009.

_____. Tendências latino americanas da política social pública no século 21. Ver Katálysis vol. 14, n° 01. Florianópolis. Jan/Jun de 2011.

TEIXEIRA.R.V. Uma critica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. Revista Serviço Social e Sociedade, número 104. Editora Cortez, 2010.