



## ANÁLISE SOBRE A CONCEPÇÃO DE COMBATE À POBREZA COM FOCO NAS CAPACIDADES: considerações a partir do Plano Brasil sem Miséria (2011)

Kelly Boeira<sup>1</sup>

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas<sup>2</sup>

**RESUMO:** A mudança de abordagem teórico-analítica sobre a pobreza e a desigualdade fora de explicações fundamentadas nas estruturas sociais e voltadas para os indivíduos e suas escolhas tem reencaminhado a prioridade das políticas sociais focalizadas voltadas para a pobreza como categoria central concebida como ausência de capacidade. O presente artigo, a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica apresenta elementos que permitem identificar que o Plano Brasil sem Miséria (2011), está em consonância com a concepção de que a superação da pobreza pode ocorrer mediante o combate à privação das capacidades.

**Palavras-chave:** Plano Brasil sem Miséria; multidimensionalidade da pobreza; privação de capacidades.

**ABSTRACT:** The change of theoretical-analytical approach on poverty and inequality out of explanations based on social structures and focused on individuals and their choices have forwarded the priority focused social policies aimed at poverty as a central category conceived as lack of capability. This article, based on documentary research and provides bibliographic elements identifying the Plano Brasil sem Miséria (2011), is consistent with the view that overcoming poverty may occur by combating capabilities deprivation.

**Key words:** Plano Brasil sem Miséria; multidimensional poverty; combating capability deprivation.

<sup>1</sup> Estudante. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: kelly\_dihl@yahoo.es

<sup>2</sup> Doutora Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



## 1 INTRODUÇÃO

A análise ora apresentada, de perspectiva gramsciana, teve como campo investigativo o desenho da “Política de Combate à Pobreza” que vem sendo implementada pelo governo da Presidenta Dilma Rousseff. Criado em 2011, o Plano Brasil sem Miséria expressa o redirecionamento do princípio da universalidade do direito na política social ao princípio da focalização que traz em seu cerne ações e políticas de combate à privação de capacidades, centradas no desenvolvimento humano.

O desenho que assume a política social no Brasil tem relação com o processo de entrada dos ideais neoliberais, nos anos de 1980, permeada pelo racionamento dos gastos sociais públicos com o deslocamento da responsabilidade política e social do Estado para a iniciativa privada e a tensão entre a universalidade e a focalidade. Cabe destacar, contudo, que a questão da pobreza, o modo de concebê-la e enfrenta-la passaram por reordenamentos e reconduções de modo a atender e ajustar-se aos interesses econômicos e políticos das conjunturas de cada década.

A partir dos anos de 1990 a teoria da escolha social e a noção de economia de bem-estar social desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen (1999 e 2000) tomou fôlego, sobretudo pela sua difusão conceitual através dos relatórios sobre pobreza e desenvolvimento das Nações Unidas e do Banco Mundial. Demonstra através do lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 1999 que a pobreza e a desigualdade não são necessariamente erradicadas pelo crescimento econômico e aumento das rendas, abrindo um novo caminho interpretativo sobre a persistência da pobreza, da fome e da desigualdade. O argumento central, sutil fio condutor que move o interesse das políticas, sobretudo nos países periféricos, é o de que o crescimento econômico, como meio de bem-estar, tem como consequência o aumento de liberdade, sobrepondo a ética (neoliberal) à dimensão da produção e reprodução das relações econômicas. Sen (2001) elabora sua compreensão sobre o comportamento humano argumentando que os indivíduos possuem três dimensões de funcionamento, as quais promovem a liberdade efetiva: o ser, o fazer e o ter (renda). No entanto, para realizar todas essas dimensões os indivíduos devem ter capacidades que se relacionam à liberdade para alcançar o bem-estar. Assim, as vantagens que uma pessoa dispõe têm a ver primeiro com a liberdade que possui para escolher entre os estilos de vida que valoriza e não somente com o nível de bem-estar que se alcançou.



Na análise de Mauriel (2008) a noção de capacidade seniana “oferece uma nova forma de interpretar a ideia de liberdade efetiva como aquilo que uma pessoa pode fazer com os próprios recursos, oportunidades e direitos, ou seja, com a própria capacidade de funcionar” (p. 299). Dito de outro modo, o êxito de uma pessoa não pode ser verificado somente pelas condições de bem-estar, mas a motivação que a fez escolher entre um estilo de vida e não outro. Cabe aqui enfatizar que a agência (*agency*), capacidade de estabelecer metas e alcançar objetivos, e a relação que guarda com a valorização da liberdade, na perspectiva seniana, empreende além do pluralismo de bens e de condições diversas de vida para os pobres, desmontar a concepção beverigiana de bem-estar social como uma necessidade à priori e descritiva, até algumas décadas central nas políticas sociais. Desse modo é provável que a avaliação sobre o êxito ou insucesso que uma família teve (ou terá) para sair da pobreza deve-se a um conjunto de situações, as quais se articulam liberdade, escolhas individuais, empreendimentos e direitos e não mais a estruturas sociais excludentes. Essa perspectiva considera que embora uma renda inadequada predisponha as pessoas à pobreza, aborda a pobreza como privação de capacidades.

No presente século, identificou-se a existência de novas estratégias de enfrentamento com base nas experiências das décadas anteriores, agora, concebendo-a como um fenômeno multidimensional, “decorrente de múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco” (Ugá, 2004, p. 59). Resgatar a trajetória de como a categoria pobreza torna-se central nos documentos que formulam as prescrições sobre as políticas sociais para países periféricos como o Brasil, torna-se relevante e necessário para compreendermos as redefinições e reconduções que sofrem o Plano Brasil sem Miséria no âmbito da proteção social, o qual é o objeto de análise do presente estudo.

## **2 PLANO BRASIL SEM MISÉRIA:** entendimento e enfrentamento multidimensional sobre a pobreza

Em 2011 a Presidenta Dilma Rousseff inicia seu mandato lançando o Plano Brasil sem Miséria (Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011), o qual tem por objetivo aliviar as situações de privação de segmentos populacionais extremamente pobres, estimados em 16 milhões. Assim, seu foco é reunir e combinar diversos programas sociais através de três



eixos de atuação: Garantia de Renda (Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada); Acesso a Serviços (Programa Minha Casa Minha Vida; Programa Crack é possível vencer; Rede de Proteção Social; Programa Mais Educação; Farmácia popular; Brasil Sorridente; Olhar Brasil; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Rede Cegonha; PRONATEC; Mulheres Mil e Economia Solidária) e Inclusão Produtiva (Programa Água para Todos; Luz para Todos; Assistência Técnica e Extensão Rural; Programa de Aquisição de Alimentos). A pobreza extrema está estimada em 16 milhões, segundo o IBGE (2010), e para que a pobreza se torne residual o Brasil sem Miséria propõe a inclusão social e produtiva desta população, através da combinação de programas sociais mencionados anteriormente, cujo objetivo é aliviar as situações de privação. Importante destacar também que em 2010 foi instituído pelo IBGE o perfil da extrema pobreza no país, onde sua medição é dada por famílias com rendimento per capita de até R\$ 70 por mês (mesmo corte de renda do Bolsa Família) com o objetivo de conferir materialidade à representação discursiva das múltiplas dimensões da pobreza atravessadas nos sujeitos que compõe a sociedade. Essa instituição de pesquisa, como importante lócus de produção de conhecimento sobre dados da realidade brasileira nas diferentes regiões, passa a considerar e destacar aspectos que descrevem a pobreza a partir da abordagem multidimensional, os quais são levados em consideração: acesso à rede de água e esgoto, falta de energia elétrica, presença de no mínimo um morador acima de 15 anos analfabeto, presença de pelo menos três moradores de até 14 anos, e pelo menos um morador de 65 anos ou mais.

Nos dois mandatos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva o ponto central era, por meio do Programa Bolsa Família, proporcionar a superação da fome promovendo seu alívio imediato através da transferência condicionada de renda, do acesso a direitos sociais como a saúde e a educação, duas condicionalidades chaves para participar do Programa Bolsa Família, inserção em programas de geração de trabalho e renda, alfabetização de jovens e adultos e acesso à documentação. No governo de Dilma Rousseff, o Plano Brasil sem Miséria tem difundido a necessidade de se ampliar a forma de identificar a pobreza, dando continuidade ao exposto anteriormente. No entanto, como a pobreza vem sendo concebida pela multidimensionalidade e inter geracionalidade como decorrência, verifica-se que o Plano Brasil Sem Miséria valoriza as diferentes formas pelas quais a pobreza se expressa levando em consideração aspectos regionais, geracionais, de gênero, etnia, entre outros (BRASIL, 2011).

Estão presentes nos relatórios do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento dos anos de 1990 no Relatório Vozes dos Pobres (2000) e



mais recentemente, em 2010, por meio da publicação Índice de Pobreza Multidimensional (PNUD – OPHI)<sup>3</sup>, a concepção do pobreza como algo multidimensional, para o qual diferentes programas deverão atender as expressões de suas dimensionalidades. Para Lima (2005), a criação e incorporação de índices multidimensionais além de levar em conta um conjunto infinito de problemas, permite identificar inúmeras causas, consequências e sintomas abrindo a possibilidade de adotar outras abordagens mais complexas que transcende a dimensão monetária revelando-se útil na formulação de políticas públicas focalizadas. A multidimensionalidade da pobreza, por consequência, tem sido difundida e empregada como base de ação governamental no âmbito das políticas de combate à pobreza desvinculada de suas relações econômicas, sociais e históricas de exploração pelo modo de produção capitalista, tomando corpo uma imagem sobre a pobreza vinculada a um elenco de “faltas”. Se por um lado se amplia as formas de se identificar a pobreza, propalando a ideia de que “tem rostos e necessidades diferentes conforme a região” para se criar estratégias de inclusão dos pobres, extremamente pobres, vulneráveis e em situação de risco para através desta ideia se diminuir as desigualdades, por outro essa proposta multidimensional não apreende a existência de uma causa estruturante da pobreza, restringindo-se a suas expressões.

### **3 (DES)CAMINHOS DA PROTEÇÃO SOCIAL NO ENFRENTAMENTO À POBREZA: considerações a partir do plano Brasil sem miséria**

Nesta seção buscamos analisar a partir do Plano Brasil sem Miséria os contornos da ideia de combate à pobreza como prioridade e o modo como redirecionam o princípio da universalidade do direito na política social ao princípio da focalização, que em última instância defende ações e políticas de combate à privação de capacidades, centradas no desenvolvimento humano. Este redirecionamento estratégico reduz a questão social ao problema da pobreza, cuja centralidade de enfrentamento se inscreve no plano individual (da subjetividade), abandonando o enfrentamento político estrutural de produção e reprodução de desigualdades.

---

<sup>3</sup>O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) tem por objetivo retratar as pessoas que vivem em situação de privação através de três dimensões que se desdobram em indicadores empíricos: Educação (anos de estudo, matrícula das crianças); Saúde (mortalidade, nutrição); Padrão de Vida (eletricidade, sanitários, água, piso, combustível para cozinha, bens domésticos). Uma família é considerada multidimensionalmente pobre quando sofre privações em 30% dos indicadores. Fonte: [www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade) Acesso em: 10/05/2012.



Relendo os planos de governo e as leis que regulamentam o Plano Brasil sem Miséria<sup>4</sup> a noção de igualdade que tem orientado as políticas, assim como a noção de justiça social que defendem, parte da articulação entre capacidade e liberdade. Analisando atentamente seu conteúdo observamos que para além da renda, há o reconhecimento de que a liberdade individual é central para se livrar das privações, da carência de oportunidades e dos momentos de ausência do poder público, sendo ela o meio e o fim para que as pessoas se comprometam em assumir os riscos sociais do processo de desenvolvimento que implica a relação entre renda e realizações e entre mercadorias e capacidades. Nesta lógica, as políticas sociais adquirem uma outra função, pois não necessitam ser redistributivas, mas sim proporcionar aumento das capacidades, através da educação e da saúde, esferas que habilitam os sujeitos a superarem individualmente a pobreza, uma vez que a renda se conquista pelos esforços individuais no mercado. O problema do desemprego, por exemplo, é compreendido de acordo com essa abordagem, não apenas como perda de renda, mas, sobretudo, como consequência de outros agravantes como desestrutura familiar, baixa autoestima, analfabetismo, pouca resiliência, transtornos psicopatológicos, entre outros fatores responsáveis pelos diversos tipos de privações. Portanto, essas ideias consideram que transferências de renda devem ser combinadas a outras ações que alcancem outros fatores produtores de privação. É a partir dos sutis fios da abordagem descrita até o momento que podemos compreender como o princípio da universalização vem sendo minado e condenado sob os expedientes dos altos custos para o Estado e da ingovernabilidade, cedendo lugar às políticas focalizadas enfaticamente defendidas por mostrarem-se eficientes em desenvolver capacidades àqueles que delas encontram-se privados.

Diante desta realidade advinda, sobretudo do fluxo das contrarreformas na América Latina, o Plano Brasil sem Miséria assume o apoio a empresas e organizações que atuam no mercado e paralelas a ele, auxiliando o Estado a gerar empregos e outras formas de renda, em mercados privados de alimentos e trabalho, e incentivando empreendimentos e negócios privados. Essa constatação nos sugere indagar sobre a finalidade da política social, a qual está cada vez mais distanciada da promoção de bem-estar material e de direito social, prestando-se cada vez mais a incentivar a liberdade pessoal para a livre realização no mercado como parâmetro para a política econômica e distributiva. Nessa esteira é que, como mencionamos anteriormente, estão presentes as ideias de Amartya Sen

<sup>4</sup> BRASIL. Presidência da República. **Institui o Plano Brasil sem Miséria**. Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm) Acesso em: 9/10/2012; BRASIL. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemiseria.org.br>. Acesso em: 9/10/2012.



(2001) sobre desenvolvimento como processo de capacitação dos indivíduos e a relação deste com o aumento das liberdades tornam-se central nas razões pelas quais as políticas focalizadas se constituem como meio e finalidade para que os sujeitos obtenham mais liberdade individual. Ao analisar como estes argumentos se tornam centrais na condução das políticas social Mauriel (2008) infere em suas análises que o deslocamento não se dá apenas na esfera dos princípios, mas é também uma mudança de abordagem teórico-analítica na qual o centro da análise sobre a pobreza e a desigualdade está fora de explicações fundamentadas nas estruturas sociais, mas voltadas para os indivíduos e suas escolhas. Neste mesmo entendimento, para Ugá (2004) o modelo de política social voltado para a compensação, cujo alvo é a pobreza, faz parte de um modelo de sociedade sobre o qual o mundo do trabalho é composto por sujeitos competitivos e por sujeitos incapazes. Os primeiros são capazes de agirem livremente no mercado, ou seja, de garantir emprego no mercado e/ou serem “empreendedores”. Os segundos são os incapazes, os que não conseguem emprego ou serem competitivos, pois não puderam ou não quiseram investir em capital humano.

Podemos afirmar que as políticas focalizadas e compensatórias encerram mecanismos e ações que buscam ensinar os pobres a fazerem melhores escolhas, ou aprenderem a viver com aquilo que tem (ou que podem ter). Há, segundo Mauriel (2008), uma recondução de finalidade da própria política social, pois deixa de mediar a possibilidade de mudança na estrutura de renda, passando a ser uma forma de compensar as desvantagens de capacidade, cabendo a cada indivíduo mudar a sua realidade. Assim, a produção da pobreza e da desigualdade encontra lugar na abordagem sobre as capacidades como critério para se avaliar as desvantagens e não somente a baixa renda.

#### **4 CONCLUSÃO**

O Plano Brasil sem Miséria, cabe resgatar, desenvolve seus três eixos de atuação – garantia de renda; inclusão produtiva e acesso a serviços públicos – sob a perspectiva da ampliação de oportunidades e desenvolvimento de capacidades. Salientamos que, à concretização dessas tendências, temos a transformação do estatuto teórico da questão social e suas formas de enfrentamento, cujo movimento tem reencaminhado a prioridade das políticas sociais que atualmente volta-se para a pobreza como categoria central concebida como ausência de capacidade.



Ao desvincularem as causas da pobreza de seus determinantes estruturais, retirando os sujeitos de seus contextos sócio históricos, os programas e ações que constituem o BSM assumem um sentido teórico e metodológico bastante individualizado. Esse processo de individualização da pobreza tende a ser aprofundado através dos programas voltados para o desenvolvimento da capacidade competitiva dos pobres no mercado, perpassando tanto os programas de transferência de renda como o Bolsa Família, os programas de incentivo ao microcrédito, quanto às políticas para as mulheres. Com relação às últimas -“políticas pró-equidade de gênero”- aventamos a hipótese de que o entendimento sobre a desigualdade que cerca as mulheres no mundo produtivo tem inspiração no entendimento seniano que concebe a pobreza à falta de capacidade. Nesta esteira, promover equidade de gênero é capacitar as mulheres para competirem no mercado, dar-lhes liberdade de escolha, impulsionando-as como sujeitos dotados de agência. Assim, tal inflexão de sentido orienta-se teórica e metodologicamente pela perspectiva individualista de pensar a desigualdade de gênero, dificultando seu enfrentamento através de políticas que permeiem mudanças no nível ideológico, alterando as estruturas sociais fundamentadas nas desigualdades.

Salientamos, por fim, a preocupação advinda da ressignificação da questão social e suas consequências sobre o reordenamento da política social, reitera-se que a ação política vem ressignificando o que vem a ser proteção social, esta está ficando circunscrita a ações sobre as expressões da pobreza, daqueles identificados como em situação de pobreza (PBF) e extrema pobreza (BSM). Nesta esteira, identifica-se que está em curso o entendimento da superação da condição de pobreza sob a perspectiva das escolhas individuais.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Informe sobre el desarrollo mundial 1990**.1990 Disponível em: <http://wordbank.org> Acesso em: 1/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Vozes dos Pobres**. Maio, 2000. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html>, Acesso em 20/10/2011.

BRASIL. Presidência da República. **Institui o Plano Brasil sem Miséria**. Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm) Acesso em: 9/10/2012





BRASIL. **Plano Brasil sem Miséria**. Disponível em: <http://www.brasilsemisericia.org.br>. Acesso em: 9/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em 12/11/2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Resultados Censo 2010. 2010. <http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados> Acesso em: 10/11/2011.

LIMA, Ana Luiza M. C., **Modelagem de Equações Estruturais: uma Contribuição Metodológica para o Estudo da Pobreza**. Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Tese de doutorado, maio, 2005.

MAURIEL, Ana Paula. “**Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na política social na atualidade**”. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. UNICAMP. Tese de Doutorado. 2008. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?view=vtls000446064>. Acesso: 20/01/2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Índice de Pobreza Multidimensional**, 2010. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3597&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3597&lay=pde). Acesso: 3/05/2012.

\_\_\_\_\_. **Metas do Milênio (2010-2015)**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 15/04/2012.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.14, n.1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Tradução. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. Editora Schwarcz, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.

UGÁ, Vivian Dominguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. In: **Revista de Sociologia Política**, nº 23, Curitiba, nov.2004, pp.55-62.