

# A abordagem das capacidades: uma alternativa na avaliação do programa bolsa família

*The Capability Approach: an alternative in the evaluation of Bolsa Família Program*

Maíra Cabral Juliano<sup>1</sup>

Helio Ricardo do Couto Alves<sup>2</sup>

## Resumo

O artigo sugere um instrumental teórico-metodológico para a avaliação do Programa Bolsa Família, a partir da abordagem das capacidades de Amartya Sen. Pergunta-se: como conceitos-chave, tais como capacidade, conjunto capacitário e funcionamentos podem servir à apreciação dos resultados da política pública, de modo a medir sua efetividade? Buscamos responder à questão através da revisão das principais obras em que o autor desenvolve sua teoria da justiça e do desenvolvimento, relacionando seus conceitos centrais com os objetivos avaliativos da política pública em questão. Ao abordar a igualdade de oportunidades num nível substantivo, a teoria seniana pode oferecer categorias de análise robustas para julgar a qualidade dos resultados produzidos pelo programa, consistindo num aporte teórico-normativo condizente com expectativas de efetividade de políticas sociais. Nesse sentido, a abordagem contribui com a produção acadêmica da área, avançando em seus aspectos mais substanciais.

**Palavras-chave:** Abordagem das capacidades; Avaliação de políticas públicas; Bolsa Família.

## Abstract

The article suggests a theoretical-methodological instrumental for the evaluation of the Bolsa Família Program, from Amartya Sen's capability approach. The question arises: how key concepts, like capability, capability set and functionings can serve the assessment of the policy results, in order to measure its effectiveness? We seek to answer the question by reviewing the major works in which the author develops his theory of justice and development, linking its central concepts with the evaluative objectives of the policy in question. In addressing the equality of opportunities in a substantive level, Sen's theory can provide robust analytical categories to judge the quality of the results of the program, consisting of a theoretical and normative contribution befitting effectiveness of social policy expectations. In this regard, the approach contributes to the academic production of the area, advancing in its most substantial features.

**Keywords:** Capabilities approach; Policy evaluation; Bolsa Família.

---

1 Psicóloga. Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: maíra\_cabral@yahoo.com.br.

2 Doutor em Ciência Política (USP). Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## **Introdução**

Documentos governamentais sobre o Programa Bolsa Família (PBF) fazem menção à pobreza como um estado de privação multidimensional, cujas causas não se restringem à privação de renda, mas também se relacionam a carências de oportunidades diversas (BRASIL, 2006, 2007, 2009, 2014). Baseando-se nesse entendimento, além das transferências monetárias, a política pública estabelece ações de cuidados em saúde para crianças, gestantes e mães em amamentação, controle de frequência escolar de crianças e adolescentes, incentivos à inserção profissional e empreendedorismo das famílias, entre outras ações complementares em áreas variadas. Busca-se, assim, formar uma ampla rede de proteção social, envolvendo a coordenação entre as três esferas de governo, bem como parcerias com entidades não governamentais, de modo a ampliar a oferta de oportunidades à população pobre. A justificativa para esse desenho é que a chave para a superação sustentável da pobreza está ligada ao desenvolvimento das capacidades dos beneficiários (BRASIL, 2007, 2009).

Essa estratégia vem sendo fundamentada na concepção ampla de pobreza defendida nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (BRASIL, 2007, 2009), fortemente influenciada pelas ideias do economista Amartya Sen. Para ele, pobreza não é privação de renda ou riqueza, mas privação de capacidades humanas, as quais refletem a liberdade que as pessoas têm para levar a vida que valorizam, nas várias áreas da sua existência (HAQ, 1995). O bem-estar não dependeria apenas da renda, mas de fatores tais como liberdades políticas, poderes sociais, boa saúde, educação básica etc., que são intermediados por instituições diversas, como o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, grupos de interesse público, foros de discussão pública e assim por diante (SEN, 1999). Ao incluir outras disposições sociais importantes para a remoção das várias fontes de privação, o autor amplia a compreensão sobre o fenômeno de pobreza, que passa a não mais se restringir à carência de renda.

Além disso, a adoção da capacidade como foco avaliativo de bem-estar avança em direção a um aspecto mais substantivo da liberdade, que são as realizações efetivamente passíveis de serem alcançadas, as oportunidades reais que uma pessoa pode desfrutar, o que ultrapassa o estabelecimento dos arranjos institucionais.

Nessa perspectiva, a renda e o crescimento econômico são apenas *meios*, e ao mesmo tempo somente *alguns dos meios* para aumentar a liberdade de se alcançar uma vida boa, e não *fins* em si. Assim, a teoria do “desenvolvimento como liberdade” defendida por Sen no livro de mesmo nome (SEN, 1999) propõe ultrapassar as medidas de bem-estar tradicionais em dois sentidos: (1) amplia a noção de pobreza e bem-estar para além do aspecto da renda, abrangendo outras áreas da vida humana e (2) preocupa-se, para além das disposições institucionais, com as oportunidades efetivas que as pessoas têm para alcançar realizações.

No que se refere ao PBF, embora a política pública se justifique por um viés seniano – ao lançar mão da ideia do desenvolvimento de capacidades como saída para a superação sustentável da pobreza – a tradicional métrica de renda ainda é predominante no universo avaliativo do programa. Isso se evidencia, por exemplo, na escolha, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>3</sup>, da renda monetária como melhor parâmetro para avaliar a redução da pobreza, na seguinte passagem do texto para discussão “Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil”:

Argumentamos que, para fins de erradicação da pobreza extrema, a renda monetária é a única variável aceitável [...] No caso brasileiro, a tradição é medir o bem-estar pela renda domiciliar ou familiar *per capita* – há pequenas variações conceituais – do grupo doméstico. Tanto as linhas de pobreza “político-administrativas” quanto a maioria dos indicadores e dos estudos de pobreza normalmente consideram a renda domiciliar *per capita* como medida do bem-estar. Mesmo quando o mínimo é definido pelo consumo de uma cesta básica, a constatação da pobreza é feita pela insuficiência de renda para comprar a cesta, e não pela observação do efetivo não consumo da cesta, até porque, nas últimas três décadas, a principal fonte regular de dados para medir a pobreza foi a PNAD, que só investiga a renda, não o consumo [...] No Brasil, a opção pela renda domiciliar *per capita* é imperativa por possibilitar a relação entre os dados disponíveis para o monitoramento e as definições de pobreza correntes na política pública. Essa escolha é justificada também pelo fato de que, em uma sociedade de consumo moderna e majoritariamente urbana, é por meio da renda que são obtidos os bens e serviços cujo consumo proporciona bem-estar. Os bens e serviços não adquiridos no mercado, como os proporcionados gratuitamente pelo Estado, constituem renda não monetária cujo valor monetário pode ser eventualmente estimado. [...] Além disso, há copiosas evidências de que a renda está fortemente correlacionada com praticamente tudo o que pode ser considerado fonte de bem-estar em outras dimensões – como o acesso ao

---

3 O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro.

saneamento, à saúde e à educação. A pobreza, por certo, tem caráter multidimensional, mas esse é mais bem compreendido, e acompanhado, a partir da elaboração de perfis de pobreza – conjuntos de indicadores de dimensões diferentes do bem-estar calculados para quem sofre a insuficiência de renda – do que a partir de índices sintéticos que achatam a diversidade dimensional em um único número [...] Some-se a garantia de que haverá dados regulares sobre a renda no Brasil nos próximos anos, pois os melhores indicadores são inúteis se não houver fontes de dados que permitam seu cálculo (OSORIO, SOARES e SOUZA, 2011, p. 5-14).

De fato, a utilização da capacidade como foco informacional para medir a justiça na comparação entre diferentes estados de coisas é vista com desconfiança por adeptos de métricas homogêneas que avaliam resultados em uma única dimensão, como a renda. Segundo Sen (2009, p. 273) “há certo nervosismo em enfrentar um problema de avaliação envolvendo objetos heterogêneos, assim como a avaliação das capacidades e dos funcionamentos”. Sua leitura, no entanto, é de que a incomensurabilidade das capacidades é inerente à complexidade da vida humana, e como tal, deve estar inclusa no exercício avaliativo. A presença de resultados não comensuráveis poderia dificultá-lo, mas não o tornaria impossível, pois a todo momento somos capazes de sensatamente fazer juízos entre alternativas com aspectos não comensuráveis, como por exemplo, escolher em quem votar em uma eleição. A dificuldade, portanto, não justificaria a redução de tudo o que se tem razão para valorizar a uma magnitude homogênea. Já a questão da indisponibilidade de dados – que é um importante fator a ser considerado, como lembrado no argumento do IPEA acima – não é ignorado por Sen (1992). Para ele, diante desse tipo de dificuldade prática, deve-se fazer o melhor possível com os dados disponíveis, tendo-se clareza de qual seria o procedimento correto no caso de haver falta de informações.

Desse modo, ao discutir a igualdade de oportunidades num nível substantivo, a abordagem das capacidades pode oferecer categorias de análise robustas para avaliar a qualidade dos resultados produzidos por políticas de combate à pobreza, tal como o Bolsa Família, consistindo num aporte teórico-normativo condizente com expectativas de efetividade de políticas sociais. Nesse sentido, mais recentemente, esforços têm sido feitos na direção de buscar uma medida multidimensional de pobreza por pesquisadores que mantêm parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação do PBF (BRASIL, 2014).

Buscando reforçar a importância dessa perspectiva, o artigo procura mostrar as vantagens da abordagem das capacidades em relação às medidas tradicionais centradas em

*meios* – tal como os *bens primários* de John Rawls (1971) e os *recursos* de Ronald Dworkin (1981) – na construção de métricas de avaliação. Defende-se que sua adoção pode retratar uma realidade mais apurada do verdadeiro impacto do PBF na vida das famílias brasileiras em situação de pobreza. O foco aqui não é, com isso, elaborar uma métrica, mas apontar como conceitos fundamentais da teoria de Sen, como capacidade, conjunto capacitário e funcionamentos podem ser apreciados no momento de construção de tais medidas.

Para cumprir os fins propostos, o estudo apresenta a abordagem das capacidades de Sen face à “justiça como equidade” de Rawls – autor que lidera o debate normativo no âmbito das teorias contemporâneas da justiça e, principalmente, a quem Sen contrapõe a abordagem das capacidades. O texto é elaborado sobretudo a partir da revisão dos argumentos contidos nas obras: *A ideia de justiça* (2009), *Desigualdade reexaminada* (1992) e *Desenvolvimento como liberdade* (1999), de Sen. Preocupado em dar base argumentativa ao domínio prático, o autor procura aportar uma teoria que se aproxime da realidade social, tendo em conta as implicações da diversidade humana nas considerações de justiça nas sociedades. Sua abordagem, portanto, diferencia-se daquelas predominantes no campo das teorias normativas da justiça que, voltadas à identificação transcendental de instituições ideais, partem de uma uniformidade humana precedente (SEN, 2009; 1992).

Ainda que demonstre enorme apreço pela contribuição de Rawls, a abordagem das capacidades é uma parte da teoria seniana originada de um dos pontos de discordância centrais em relação à justiça como equidade. Ao mesmo tempo em que aprova o valor que Rawls dá à *liberdade*, Sen (2009) critica sua particular dependência do controle sobre os *bens primários* na avaliação da justiça. Sujeitos a diferenças nas capacidades das pessoas para convertê-los em liberdades substantivas, os bens primários – como recursos – seriam uma base inadequada para se captar a real extensão da liberdade.

O autor também distingue a *liberdade para realizar* das *realizações efetivas*, divergindo do foco utilitarista exclusivo nas realizações (SEN, 1992), ao mesmo tempo em que incorpora o interesse pela natureza dos processos que geram oportunidades, como fazem algumas vezes os libertários (SEN, 1999). Apoiando-se em uma compreensão abrangente de liberdade, Sen está interessado não só na liberdade que as pessoas têm para realizar seus objetivos, mas também na liberdade para escolher dentre alternativas viáveis.

Para apresentar esses tópicos brevemente delineados nesta introdução, o trabalho inicia esclarecendo as principais diferenciações da linha argumentativa seniana em relação às teorias da justiça predominantes. Em seguida, caracteriza a ideia de liberdade no sentido abrangente sustentado pelo autor. Em terceiro lugar, relaciona as ideias de liberdade e igualdade no contexto das teorias da justiça. Por último, apresenta a abordagem das capacidades, frente às insuficiências percebidas por Sen, em Rawls, para então indicar como seus conceitos-chave podem ser utilizados na elaboração das métricas de avaliação do PBF.

### **Duas críticas ao contratualismo**

A teoria da justiça de Amartya Sen (2009) se constrói frente a duas divergências básicas em relação ao contratualismo, desenvolvido no período do Iluminismo por pensadores como Hobbes, Locke, Rousseau e Kant, e invocado na filosofia moral contemporânea pelo teórico John Rawls (1971).

Sen (2009) levanta dois traços do “modo de pensar contratualista”, que configuram o que denomina Institucionalismo Transcendental: (1) a concepção de um contrato social hipotético como alternativa ideal para lidar com o caos da sociedade, e (2) o direcionamento desses contratos à escolha de instituições. Tais aspectos evidenciariam que o exercício principal das teorias da justiça contratualistas é a identificação transcendental de *instituições ideais*.

As ressalvas senianas em relação a essas características apoiam-se em outra linha de argumentação racional, que, conforme o autor frisa, também surgiram no decurso do Iluminismo, em sua fase de descontentamento intelectual. Opondo-se ao pensamento contratualista, o período igualmente teria abrigado abordagens *comparativas* direcionadas às *realizações* sociais. Autores como Smith, Condorcet, Wollstonecraft, Bentham, Marx, Mill, entre outros, estariam interessados não na identificação de arranjos institucionais perfeitamente justos, mas na remoção de injustiças manifestas, procurando investigar se determinada mudança social melhoraria a justiça nas sociedades existentes. Em vez da busca de instituições ideais baseadas num contrato social, essas teorias envolviam a

comparação de sociedades reais que pudessem surgir, podendo ou não alcançar o ideal (SEN, 2009).

Sen (2009) observa que embora a diferença entre as duas abordagens tenha recebido menos atenção do que merecia, e que a vertente contratualista seja predominante no debate atual, os seus objetivos investigativos se ajustam à linha comparativa centrada em realizações. Isso o situa num contraponto em relação ao Institucionalismo Transcendental, com críticas direcionadas principalmente a Rawls.

Respectivamente aos dois atributos do raciocínio contratualista citados acima, o autor argumenta que: quanto à busca do ideal de justiça perfeita (1) pode, em primeiro lugar, não haver um acordo arrazoado sobre a natureza da sociedade justa e, em segundo, uma escolha real exigiria alternativas viáveis, que estariam fora do alcance da perfeição transcendental. Já no que tange ao foco sobre arranjos institucionais (2), defende que uma teoria da justiça não pode se limitar ao acerto das instituições e regras e ser indiferente às vidas, experiências e realizações humanas (SEN, 2009).

A abordagem das capacidades explorada no presente estudo está ligada à segunda divergência, à qual será dada atenção aqui<sup>4</sup>. O argumento se apoia na crença geral de que o que acontece no mundo deve importar e ser significativo para o pensamento moral e político. Nessa visão, embora instituições e regras sejam importantes para influenciar o que acontece, as realizações abrangem mais do que somente o quadro organizacional, incluindo as vidas que as pessoas, de fato, conseguem viver (SEN, 2009).

### **A prioridade da liberdade**

A ideia de liberdade é fundamental para a compreensão da abordagem das capacidades, sendo acrescentada ao foco seniano nas realizações. Ao colocar as realizações em primeiro plano, Sen (1992) incorpora a preocupação com a *liberdade para realizar*, distinguindo-a explicitamente da concentração utilitarista nas *realizações em si*. Essa diferenciação se liga ao afastamento de Rawls (1971) em relação ao utilitarismo, ao mudar o foco da justiça da *realização das utilidades* para os *bens primários*.

---

4 Por esse motivo, os argumentos relacionados à primeira divergência serão deixados de lado neste trabalho, apesar de estarem relacionados no interior da teoria.

Entendendo que as concepções de bem variam entre as pessoas, Rawls (1971) questiona a busca utilitarista de uma concepção particular de bem especificada por uma doutrina abrangente (a felicidade, neste caso). Ele defende que a justiça deve se ater aos bens primários, coisas que todo ser humano racional presumivelmente almeja – que incluem principalmente direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais da autoestima – que são meios gerais que ajudam qualquer pessoa a promover fins, quaisquer que sejam eles (RAWLS, 1999).

A centralidade dos bens primários na estrutura rawlsiana advém da visão da vantagem individual em termos de oportunidades para buscar objetivos (SEN, 1999). Na interpretação de Sen (1992), a reorientação do enfoque para os bens primários representa um movimento “correto” na direção da liberdade, pois eles podem ser vistos como meios que aumentam a liberdade para realizar. Isso se relaciona ao papel instrumental da liberdade, invocado pelo princípio da diferença da justiça como equidade, em que ela aparece como parte dos bens primários.

Mas Sen (2009) também observa que o destaque que Rawls dá à liberdade vai além do seu reconhecimento como parte da vantagem pessoal, não a limitando a ser apenas mais um recurso que complementa outro recurso. Isso porque no primeiro princípio a liberdade tem prioridade absoluta, devendo ter precedência até mesmo sobre as exigências distributivas do segundo princípio. É se espelhando nessa alegação mais geral, de que “há algo muito especial no lugar da liberdade pessoal nas vidas humanas” (SEN, 2009, p. 90), que o autor elabora a parte construtiva do seu argumento, relacionada à importância intrínseca da liberdade.

Espelhando-se em Rawls, a teoria da justiça seniana considera a liberdade de maneira ampla, pois está interessada “não apenas no tipo de vida que conseguimos levar, mas também na liberdade que realmente temos para escolher entre diferentes estilos e modos de vida” (SEN, 2009, p. 261). Nessa visão abrangente, a liberdade é relevante: (1) instrumentalmente, na medida em que aumenta as possibilidades de escolha entre diferentes modos de vida e ajuda na promoção dos fins que se quer promover; e (2) intrinsecamente, pela própria liberdade, em si, de escolher (SEN, 2009).

Para Sen (2009), ambas as dimensões devem ser apreciadas conjuntamente ao se olhar para a natureza das vidas humanas, já que importa tanto ter oportunidades para buscar objetivos (o “aspecto da oportunidade” da liberdade), como o próprio processo de



escolha envolvido (o “aspecto do processo” da liberdade). Os dois aspectos juntos compreendem o que o autor denomina *oportunidades abrangentes*, abarcando igualmente os resultados que uma pessoa atinge e de que modo ela o alcança. Como exemplo, ressalta que jejuar voluntariamente não é o mesmo que ser forçado a passar fome por falta de alternativas. Ter a opção de comer faz com que jejuar seja uma escolha, na qual está implicado o valor processual da liberdade (SEN, 1999).

As especificações do autor com respeito à liberdade produzem duas distinções teóricas relevantes. Como visto, ele defende a liberdade para realizar, em oposição à valorização utilitarista das realizações em si. Mas também, como se verá mais adiante, procura desviar-se da estratégia de Rawls ao questionar o uso dos bens primários na avaliação da justiça, já que eles não seriam capazes de captar a real extensão da liberdade. Nesse sentido, Sen (1992, p.143) resume: “se nossa preocupação é com a igualdade de liberdade, não é mais adequado exigir a igualdade de seus *meios* do que buscar a igualdade de seus *resultados*. A liberdade se relaciona com ambos, mas não coincide com nenhum”.

### **Igualdade de quê?**

Ao se referir à “igualdade de liberdade”, Sen (1992, p. 54) esclarece que a valorização da liberdade não precisa conflitar com exigências de igualdade. Ele considera errônea a interpretação de que os dois conceitos são antagônicos, já que pertencem a categorias distintas: a liberdade pode ser um dos “campos de aplicação” da igualdade, bem como a igualdade constituir um possível “padrão de distribuição” de liberdade.

O autor observa que, na verdade, toda teoria normativa respeitada possui em sua base alguma reivindicação de igualdade. Apesar de estarem em disputa, as diferentes escolas de pensamento têm em comum a exigência de igualdade de “alguma coisa”, uma igualdade a ser buscada em algum “espaço” tido como crítico para esta ou aquela teoria. Rawls, por exemplo, demanda a igual liberdade e igualdade de oportunidades na distribuição de “bens primários”, Dworkin a “igualdade de recursos”, Nagel a “igualdade econômica”. Até mesmo o autor considerado anti-igualitário, Nozick, exigiria a igualdade de “direitos libertários”. A igualdade seria buscada, ainda, no utilitarismo, através do

“peso igual atribuído aos interesses de todas as partes” na maximização da soma total das utilidades (SEN, 1992, p. 43-44). A confluência das teorias em torno da ideia de igualdade indicaria que a verdadeira disputa não se dá no antagonismo entre igualdade e liberdade, mas entre os possíveis espaços de aplicação da igualdade. Assim, a questão crucial no julgamento de uma sociedade ou na avaliação da justiça e da injustiça seria “igualdade de quê?”, e não “por que igualdade?”.

Para Sen (1992), a reivindicação de igualdade está intimamente ligada à plausibilidade de uma teoria da justiça, no sentido de que, para ser aceitável, ela precisa buscar a igual consideração por todos em algum nível elementar. Caso contrário, é vista como arbitrariamente discriminatória e difícil de ser defendida. Essa conclusão se fundamenta na compreensão de que a exigência da igualdade em algum espaço pode ter de conviver com a desigualdade em outro espaço para ser coerente. A exigência libertária de direitos iguais de Nozick, por exemplo, não pode razoavelmente insistir na igualdade de rendas, utilidades ou bem-estar. Já um utilitarista que exige peso igual para qualquer utilidade não pode demandar igualdade de liberdades ou direitos. Em cada sistema ético, desigualdades “periféricas” precisam ser aceitas em nome da igualdade de alguma “outra coisa” considerada mais básica naquele sistema. Isso leva à aceitação simultânea do que Sen (1992, p. 22) chama de “igualdade central” e “desigualdade implicada”, em que a primeira é preservada em nome da segunda. Por esse motivo, uma teoria da justiça precisa prezar pela razoabilidade das bases escolhidas, já que elas fornecerão razões (espera-se, plausíveis) para justificar conseqüentes desigualdades nos padrões distributivos (SEN, 1992).

A determinação do espaço em cujos termos a igualdade é julgada é importante na avaliação da justiça, pois esta implica na comparação de algum aspecto específico de uma pessoa com o mesmo aspecto de outra. Partindo das exigências particulares de igualdade, cada teoria faz uma escolha – implícita ou explícita – das bases informacionais, em cujos termos a igualdade será julgada (SEN, 1992). Assim, o espaço selecionado especifica um foco informacional ou variável focal<sup>5</sup> de uma abordagem, que identifica a informação da qual um juízo é diretamente dependente (SEN, 1992; 1999). O utilitarismo de Bentham,

---

5 O autor parece se referir ao mesmo conceito ao mencionar os termos “variável focal”, “base informacional” (SEN, 1992) e “foco informacional” (SEN, 2009; 1999).

por exemplo, se concentra nas utilidades individuais para julgar as vantagens entre diferentes pessoas, enquanto Dworkin se atenta aos recursos, e Rawls, aos bens primários.

A escolha do foco informacional sempre implica na inclusão de informações consideradas relevantes para uma teoria e na exclusão de outras, as quais não devem ter influência sobre os juízos avaliatórios (SEN, 1999). É diante das exclusões inerentes ao foco informacional adotado por Rawls que Sen apresenta ressalvas.

Assim, colocando em perspectiva o foco informacional adotado por Rawls, Sen (1992) propõe que a abordagem das capacidades, baseada na liberdade, é a melhor forma de responder à questão “Igualdade de quê?”.

## **A abordagem das capacidades**

### **Bens primários como foco informacional**

Ainda que Sen (1992) endosse o movimento rawlsiano rumo à liberdade, defende que a utilização dos bens primários como foco informacional não condiz com o avanço da liberdade que Rawls sustenta em sua teoria. Seu argumento é de que a igualdade de oportunidades – definida em termos de iguais parcelas de bens primários – não necessariamente iguala as liberdades das pessoas, dadas variações significativas na *conversão* desses meios em liberdades substantivas para se levar o tipo de vida valorizada.

As variações podem surgir tanto de diferenças físicas como de circunstâncias sociais complexas, de modo que pessoas com bens primários idênticos podem sofrer diferenças na extensão das liberdades desfrutadas (SEN, 1992). Sen sugere quatro grupos de características contingentes que podem resultar em variações de conversão: (1) *heterogeneidades pessoais*, que englobam características físicas diferentes em relação à idade, gênero, deficiências, propensão a doenças etc.; (2) *diversidades no ambiente físico*, como condições climáticas envolvendo, por exemplo, faixas de temperatura ou incidência de inundações; (3) *variações no clima social*, que incluem as condições dos serviços de saúde pública, condições epidemiológicas, a estrutura do ensino público, a prevalência ou ausência de crime e violência nas localidades, as instalações públicas e a natureza das relações comunitárias; e (4) *diferenças de perspectivas relacionais*, derivadas dos padrões

de comportamento estabelecidos em diferentes comunidades que podem demandar, por exemplo, uma quantidade maior de recursos para participar da vida em comunidade (SEN, 2009, p. 289-290).

Na visão de Sen (2009; 1992), essa diversidade real dos seres humanos tem um peso muito significativo sobre as liberdades reais desfrutadas para ser desconsiderada – seja em nome de uma suposição de uniformidade humana antecedente ou da necessidade pragmática de simplificação<sup>6</sup>. Ao negligenciar as diferenças de conversão, Rawls excluiria de seu foco informacional esses aspectos relevantes na apreciação da liberdade. Avaliá-la segundo a perspectiva dos bens primários, portanto, não serviria adequadamente aos próprios propósitos subjacentes à teoria rawlsiana, que dá prioridade total à liberdade.

Assim, compreendendo os bens primários como “indicadores imperfeitos da liberdade” (SEN, 1992, p. 75-76), o autor defende que seria mais apropriado “procurar uma caracterização da liberdade na forma de conjuntos alternativos de realizações que temos o poder de realizar” (SEN, 1992, p. 72). A partir desse argumento, propõe sua abordagem das capacidades.

### **Liberdade como foco informacional**

A abordagem das capacidades propõe um ajuste à estratégia rawlsiana de avaliação das vantagens individuais. Interessado nas oportunidades reais das pessoas para levar a vida que, com razão, valorizam, Sen (2009) sugere que o exercício avaliativo desloque o foco dos bens primários para as liberdades substantivas. Isso implica em incluir na base informacional as reais aptidões para converter recursos – como os bens primários – em liberdades de fazer isso ou ser aquilo. Nesse sentido, argumenta que

se o objetivo é a oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos (como Rawls recomenda explicitamente), então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos (SEN, 1999, p. 104).

---

<sup>6</sup> Embora admita que questões pragmáticas possam levar à necessidade de simplificação com frequência. Ver próximo tópico.

A ideia de *capacidade* está intimamente ligada ao conceito de *funcionamentos*, pois é concebida segundo a “capacidade para realizar funcionamentos”. Os funcionamentos definem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter, que vai desde os mais elementares, como estar adequadamente nutrido ou livre da morte precoce, até outros mais complexos, como fazer parte da vida em comunidade ou desenvolver aptidões para seguir ambições relacionadas ao trabalho. Já a *capacidade* equivale à *liberdade para realizar* combinações alternativas de funcionamentos factíveis, que ela pode comparar e julgar entre si, com relação àquilo que tem razão para valorizar (SEN, 1999; 2009). Pode-se resumir a relação entre os dois conceitos entendendo-se que as várias condições de vida que podemos ou não alcançar são os nossos funcionamentos, e nossa habilidade para alcançá-los, as nossas capacidades (SEN, 1987).

Aqui os julgamentos são pautados pelas capacidades, de forma que a vantagem de uma pessoa é considerada maior ou menor segundo a capacidade ou oportunidade real que ela tem para realizar funcionamentos. A capacidade reflete a liberdade substantiva de uma pessoa, o que indica que o foco informacional da abordagem das capacidades é a própria liberdade, e não os meios que são importantes para ela (SEN, 1992; 2009). Para Sen (2009), esse enfoque direto na liberdade – sem o intermédio dos bens primários – se ajusta perfeitamente ao propósito rawlsiano do avanço da liberdade humana, podendo servir melhor a ele.

Mas essa é apenas uma parte da abordagem das capacidades. Há que se lembrar que a avaliação da justiça seniana é concebida de forma abrangente, incluindo o aspecto processual da liberdade, que vai além do julgamento das vantagens individuais (SEN, 2009). Dado o valor intrínseco da liberdade, escolher um tipo de vida é tão importante como a forma que ele foi escolhido. Nesse sentido, “escolher em si pode ser uma parte valiosa do viver, e uma vida de escolha genuína com opções representativas pode ser concebida – por essa razão – como mais rica” (SEN, 1992, p. 81).

Nessa perspectiva, é possível dar valor, inclusive, ao fato de ter oportunidades que não são aproveitadas, o que condiz com uma concepção em que o processo pelo qual os resultados são produzidos possui uma relevância própria (SEN, 1999). Assim, a abordagem das capacidades considera o que uma pessoa é de fato capaz de fazer, quer escolha aproveitar a oportunidade, quer não (SEN, 2009).

Avaliar a capacidade desse modo abrangente implica em olhar não só a combinação de funcionamentos escolhida, que reflete a liberdade para realizar, mas também o *conjunto capacitário*, que reflete a liberdade para escolher dentre as combinações alternativas de funcionamentos disponíveis. O conjunto capacitário, a partir do qual os funcionamentos são selecionados, contém informações sobre os vários funcionamentos que estão ao alcance de uma pessoa, indicando sua liberdade para escolher dentre vidas possíveis (SEN, 1992).

Sen (1992) argumenta em favor do benefício de julgar-se a capacidade utilizando a base informacional mais ampla do conjunto capacitário, em vez de apenas o que foi selecionado dele. Por incluir tanto as oportunidades quanto as escolhas, o conjunto capacitário torna a avaliação mais inclusiva, englobando toda a extensão da liberdade. Contudo, se assim quisermos, também permite um enfoque exclusivo sobre os funcionamentos realizados, uma vez que a combinação escolhida é parte do conjunto capacitário. Nesse sentido, o autor coloca que

Se estivéssemos de fato interessados fortemente em concentrar-nos apenas em funcionamentos realizados, nada nos impediria de basear a avaliação de um “conjunto capacitário” na avaliação da combinação de funcionamentos escolhida a partir desse conjunto. Se a liberdade só tivesse importância *instrumental* para o bem-estar de uma pessoa, se a escolha não tivesse nenhuma relevância intrínseca, então com efeito esse poderia ser o foco informacional adequado para a análise da capacidade (SEN, 2009, p. 270).

Dessa forma, o enfoque da abordagem das capacidades pode se ater tanto aos funcionamentos realizados como ao conjunto capacitário. No primeiro caso, as informações relevantes são as coisas que uma pessoa faz e no segundo, o que é substantivamente livre para fazer (SEN, 1999). Dependendo do propósito da avaliação, o conjunto capacitário pode fornecer mais informações do que se busca, mas pelo menos não há perda em considerar essa base informacional mais rica (SEN, 1992; 2009).

Sen (1992) admite ainda que, devido a limitações práticas na obtenção de informações com relação ao conjunto capacitário, muitas vezes o exercício avaliativo precisa se restringir apenas aos funcionamentos realizados. As informações necessárias para a construção do conjunto capacitário não são explícitas, e com frequência precisam ser construídas baseando-se em pressuposições. Quando a suposta base de uma tal construção for empiricamente duvidosa, pode ser necessário ficar apenas com os

funcionamentos observados. Contudo, mesmo nesses casos, o autor ressalta que é importante “distinguir entre o que se torna aceitável devido a dificuldades práticas da disponibilidade de dados e o que seria o procedimento correto caso não estivéssemos tão limitados em termos de informação” (SEN, 1992, p. 93).

### **A abordagem das capacidades e o Bolsa Família**

Seguindo o raciocínio de Sen, embora Rawls tenha ampliado seu foco informacional tomando a renda como apenas um dos seus bens primários (e consequentemente possibilitando a avaliação da pobreza de maneira multidimensional), seu foco continua sendo sobre recursos, que são “indicadores imperfeitos da liberdade”. Então, numa perspectiva seniana, mesmo se os resultados do Bolsa Família fossem avaliados em termos de bens primários – direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza e bases sociais da autoestima – ainda que representassem um avanço em relação à tradicional medida de renda, não se saberia muito sobre melhorias em termos da ampliação das oportunidades *reais* dos beneficiários para realizarem as coisas que têm razão para valorizar. Se, no entanto, o foco avaliativo fosse sobre os funcionamentos e as capacidades, estaria contida na equação a liberdade que de fato as pessoas têm para converter os recursos (todas as disposições sociais que o programa articula em sua rede de proteção social, como renda, cuidados com a saúde, educação, ações complementares etc.) em realizações, bem como as realizações em si. Isso consistiria num instrumento avaliativo mais apurado para detectar o real grau de bem-estar/pobreza dos beneficiários.

A avaliação da efetividade do Bolsa Família de forma coerente com o objetivo a que o programa se propõe – desenvolver capacidades para a superação sustentada da pobreza – portanto, precisaria levar em consideração não apenas o incremento da renda *per capita*, como muitas vezes tem sido feito, mas os estados atingidos pelos beneficiários em termos de vários funcionamentos relevantes que têm relação com o bem-estar efetivamente alcançado. Sen destaca alguns estados e atividades que as pessoas valorizam em suas vidas, tais como estar adequadamente nutrido, gozar de boa saúde, poder escapar de mortalidade prematura, ou até mesmo estar feliz, ter autorrespeito ou fazer parte da vida em comunidade. Obviamente, esses funcionamentos dependem de instituições

diversas, mas fixar-se somente nos aspectos institucionais não nos daria a real medida das privações a que os beneficiários estão submetidos depois de serem beneficiados pela política pública. Trata-se de um deslocamento do foco sobre os *outputs* para os *outcomes*, nos termos da gestão por resultados<sup>7</sup>.

Além disso, a teoria aportada por Sen permite pensar em resultados em termos do conjunto capacitário disponível para que os beneficiários possam fazer escolhas sobre diversos cursos de ação, indicando a liberdade que de fato dispõem para escolher dentre vidas possíveis. Avaliar o desenvolvimento das suas capacidades, portanto, implica em perguntar em que grau o conjunto de alternativas dadas pela rede de proteção social oferece possibilidades de escolha entre vários funcionamentos. Investigações que se atentam a esse aspecto podem captar de forma mais abrangente a medida da privação, no que se refere não apenas ao aspecto da oportunidade da liberdade, mas também ao aspecto da escolha, como ilustra a conclusão de Campos Filho (2007, p. 163-164) em uma pesquisa realizada com beneficiários do Bolsa Família:

Para pessoas em situação de extrema pobreza, as escolhas entre funcionamentos são praticamente inexistentes. Os escassos recursos existentes são direcionados para atender às necessidades mais básicas – e a mais básica entre elas, a alimentação. [...] Diversos depoimentos, contudo, sugerem certa descrença dos entrevistados – salvo algumas exceções – na realização de transformações substantivas para sua vida de adultos, resignados a sua própria constatação dos limites do seu conjunto capacitário

## Considerações finais

A abordagem das capacidades oferece uma alternativa ao foco contratualista sobre as instituições justas, do qual Sen diverge ao conceber a ideia de justiça. Para ele, uma teoria da justiça deve se interessar pela vida que, de fato, as pessoas levam, o que ultrapassa o domínio dos arranjos institucionais. Essa visão, em consequência, exige que a avaliação das vantagens individuais vá além dos meios importantes para uma boa vida –

---

<sup>7</sup> A *gestão pública por resultados* distingue produtos e resultados, ou seja, *outcomes* e *outputs*: “os órgãos e entidades públicas utilizam insumos financeiros, humanos e materiais para a produção de bens e serviços (produtos), destinados à consecução dos objetivos de políticas públicas (resultados). Enquanto os produtos fornecem uma visão limitada do valor público que as políticas públicas agregam, já que a medição de produtos é um processo contínuo que agrega valor às organizações, os resultados apresentam consequências também para o ambiente externo” (CORREIA, 2007, p. 499).



como os bens primários – alcançando a própria natureza das vidas, realizações e liberdades humanas, que são os verdadeiros fins valorizados.

Embora não busque a situação perfeita transcendental, a abordagem das capacidades acaba se tornando muito mais exigente na prática, dada a sua preocupação com as oportunidades substantivas das pessoas. Isso torna seu uso oportuno na elaboração e avaliação de políticas públicas de combate à pobreza, podendo avançar em aspectos mais substanciais em relação ao que tem sido tradicionalmente utilizado na avaliação do Bolsa Família.

Sendo assim, apesar das dificuldades de se pensar em formas de medir a pobreza em termos das diversas dimensões e amplitudes em que ela pode se apresentar, o esforço de se buscar métricas mais rigorosas na avaliação dos avanços obtidos pelas estratégias de combate à pobreza seria adequado aos objetivos que o PBF persegue.

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social**. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/avaliacao\\_de\\_politicas\\_e\\_programas\\_do\\_mds\\_-\\_resultados\\_-vol.\\_2.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/avaliacao_de_politicas_e_programas_do_mds_-_resultados_-vol._2.pdf)>. Acesso em 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. Brasília, n. 8, 2014. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/RBMA\\_08.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/RBMA_08.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Programa Bolsa Família: guia do gestor**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia\\_do\\_gestor.pdf](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/guia_do_gestor.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Programas complementares**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/desenvolvimento-e-articulacao-de-programas-complementares.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: uma análise a partir da integração dos Programas Bolsa Família e Vida Nova no município de Nova Lima**. 2007. 231f. Tese (Doutorado) – Curso

de Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://arca.iciict.fiocruz.br/bitstream/iciict/4534/2/298.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

DWORKIN, R. What is equality? Part 2: Equality of resources. **Philosophy and public affairs**, v. 10, n. 4, p. 283-245, 1981.

HAQ, M. U. **Reflections on human development**. New York: Oxford University Press, 1995.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão n. 787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4060](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060)>. Acesso em: 9 ago. 2014.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D.; SOUZA, P. H. G. F. de. **Erradicar a pobreza extrema**: um objetivo ao alcance do Brasil. Texto para discussão n. 1619. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9610](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9610)>. Acesso em: 27 dez. 2015.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1999 [1971].

\_\_\_\_\_. **A theory of justice** (revised edition). Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011 [2009].

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010 [1999].

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001 [1992].

\_\_\_\_\_. **The standard of living**. New York: Cambridge University Press, 1987.

Artigo recebido em 06/01/2016. Aceito para publicação em 26/01/2016.