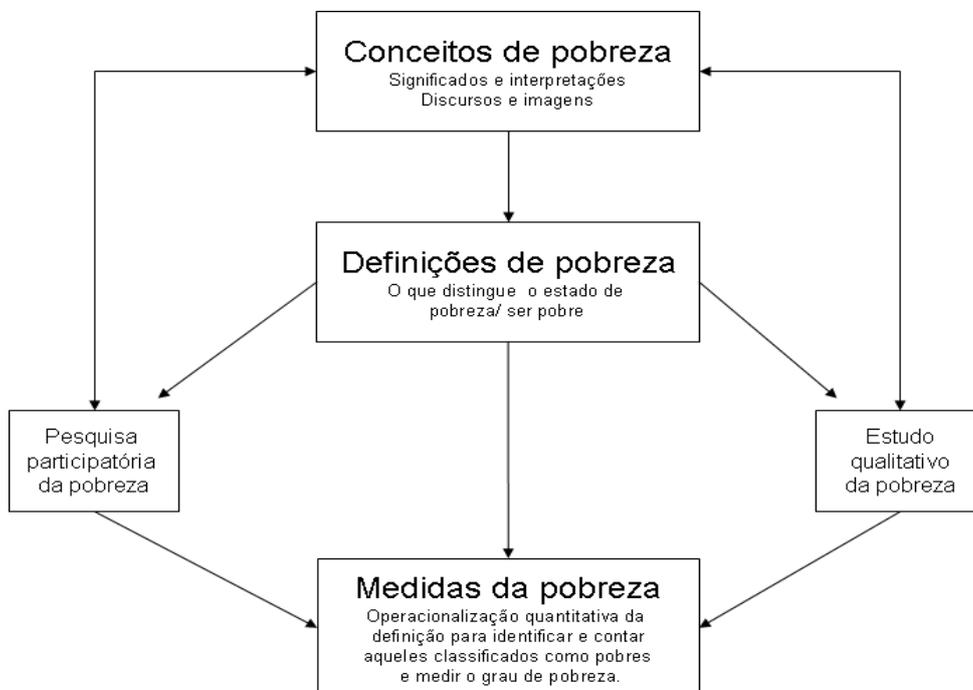


## 4 Pobreza: definições e medidas

O conceito de pobreza deve ser compreendido num contexto social, histórico e cultural. Neste sentido, não existe uma única definição de pobreza, é um termo com significado dinâmico. Lister (2004) enfatiza a importância de identificar o que são os conceitos, definições e medidas de pobreza: O conceito é a forma mais genérica, provê a estrutura onde as definições e medidas podem ser desenvolvidas. Em essência, busca conceituar o significado da pobreza, tanto para os que sofrem quanto para os outros grupos sociais. Já a definição é uma forma mais precisa de distinguir quem pertence ou não à classe dos pobres. As medidas são os instrumentos para operacionalizar a definição e medir o grau de pobreza.

A figura a seguir ilustra a relação entre conceitos, definições e medidas da pobreza segundo Lister (2004).

Figura 1 - Relação entre conceitos, definições e medidas da pobreza



Fonte: Lister, 2004, p. 6, tradução nossa.

O conceito de pobreza evoluiu ao longo do tempo, aumentando sua complexidade na medida em que novos parâmetros eram incorporados à sua definição.

O quadro abaixo lista algumas terminologias usadas para definir a pobreza.

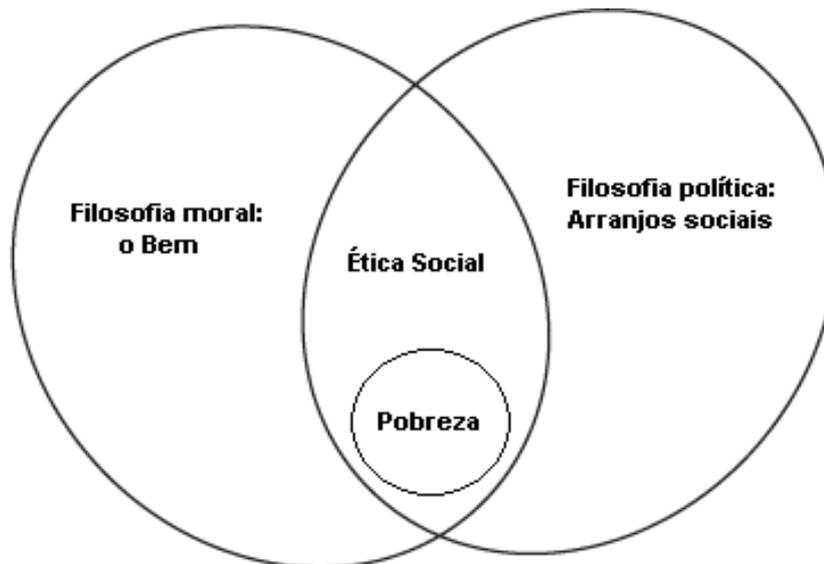
Quadro 2 - Terminologias usadas para definir a pobreza

Nível baixo de renda ou consumo
Subdesenvolvimento humano
Exclusão social
Vulnerabilidade
Falta de recursos
Necessidades básicas não atingidas
Privação

Fonte:MAXWELL, 1999, p.2, tradução nossa

Asselin (2009) entende que o conceito de pobreza tem sua origem na ética social, podendo ser vista como parte central da filosofia política, domínio da filosofia que estuda a teoria dos arranjos sociais. A ética social também está enraizada na filosofia moral. O autor defende que pensar na pobreza significa identificar uma situação considerada inaceitável e injusta numa dada sociedade. Desta forma o conceito da pobreza surge de considerações normativas do significado de justiça.

Figura 2: Raiz filosófica do conceito da pobreza.



Fonte: ASSELIN, 2009, p. 169, tradução nossa

#### 4.1. A evolução da definição de pobreza

O economista britânico Rowntree, em seu famoso estudo “Poverty: A Study of Town Life”, publicado em 1901, é reconhecido como o primeiro autor a analisar e medir o conceito de necessidades básicas. Rowntree trabalhou em três categorias de necessidades básicas: alimentação, aluguel e itens básicos como calçados, roupas e combustível, utilizando diferentes métodos para estabelecer o mínimo necessário em cada categoria. Para alimentação, pesquisou padrões estabelecidos por nutricionistas para homens e mulheres, adultos e crianças. Para itens básicos, aplicou uma abordagem qualitativa, perguntando às pessoas suas opiniões sobre o que consideravam itens básicos. Para aluguel residencial ele considerou o que os inquilinos estavam pagando no momento da pesquisa (ASSELIN, 2009).

Na década de sessenta, o foco principal estava no nível de renda, refletido em indicadores macro econômicos, como o Produto Nacional Bruto per capita. Este índice estava associado à ênfase no crescimento (MAXWELL, 1999).

Na década de setenta, a questão da pobreza tornou-se proeminente, resultado do celebrado discurso de Robert MacNamara no encontro do World Bank Board of Governors em Nairobi (1973) e a subsequente publicação de “Redistribuição com Crescimento” (Redistribution with Growth, de Hollis Chenery publicado em 1974). Dois outros fatores também merecem destaque: ênfase na privação relativa, inspirada no trabalho Runciman (1966) e Townsend (1971). Townsend colaborou na redefinição da pobreza: não significava apenas não ter o nível mínimo de nutrição ou subsistência, mas também não atingir o padrão prevalente numa dada sociedade (TOWNSEND, 1971). O segundo fator foi a ampliação do conceito de pobreza/renda para um conjunto de necessidades básicas, incluindo as sociais. A organização International Labour Organization (ILO, agência da ONU especializada na busca e promoção de justiça social) desenvolveu um trabalho pioneiro onde a definição de pobreza incluía não apenas falta de renda, mas também falta de acesso à saúde, educação e outros serviços. (MAXWELL, 1999).

Novas camadas de complexidade foram adicionadas na década de oitenta. As principais inovações foram: (a) incorporação de aspectos não monetários, presente no estudo de Robert Chambers sobre isolamento e impotência (CHAMBERS, 1983), que chamou a atenção para a questão da inclusão. (b) renovado interesse no aspecto da vulnerabilidade e suas conseqüências associadas ao impacto dos acidentes, especialmente as secas. (c) ampliação do conceito de pobreza para compreender a subsistência sustentável, (Sustainable Livelihood Approach - SLA) adotada pelo Brundtland Commission on Sustainability and the Environment. (d) trabalho de Amartya Sen, que defende que a renda tem valor quando é capaz de aumentar a “capacidade” dos indivíduos, possibilitando o cumprimento de sua função na sociedade (MAXWELL, 1999). Sen defende que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades que oferece à população para fazer escolhas e exercer sua cidadania. Isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também segurança, liberdade, habitação e cultura (SEN, 1999).

A década de noventa continuou a ampliar o conceito de pobreza: idéia de bem estar como metáfora da ausência de pobreza e a ênfase em como as pessoas percebiam sua própria situação. Inspirado no trabalho de Sen, a ONU investiu na idéia de desenvolvimento humano, conceito que envolve oportunidade, escolha, liberdade, dignidade, auto-estima e respeito do próximo. A exclusão social também ganha espaço neste cenário. É importante ter acesso a sistemas democráticos e legais, direitos assegurados, mercados e previdência social (MAXWELL, 1999).

Asselin (2009) considera a pobreza uma forma de exclusão social, resultado da distribuição desigual dos bens essenciais para uma vida digna. Os bens essenciais correspondem à capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de suprir necessidades básicas nas seguintes dimensões:

- Renda
- Educação
- Saúde
- Alimentação / nutrição
- Acesso à água potável / saneamento
- Trabalho / emprego
- Habitação e ambiente onde vive
- Acesso a ativos (crédito)
- Acesso a mercados
- Participação na comunidade / bem estar social

Esta visão contemporânea multidimensional da pobreza reflete a complexidade da sociedade atual.

## **4.2. Medidas da pobreza**

As autoridades precisam definir uma medida amplamente aceita para o desenvolvimento de programas sociais. O primeiro passo é estabelecer um padrão mínimo de necessidades básicas (ALWITT e DONLEY, 1996). Para definir este limite, há três abordagens mais comumente utilizadas: medida absoluta, medida relativa e a medida subjetiva.

#### 4.2.1. Medida absoluta

A determinação da linha de pobreza na abordagem absoluta é baseada na estimativa das necessidades básicas e recursos necessários para atendê-las. Os E.U.A. utilizam esta abordagem para estabelecer os níveis de pobreza e desenvolver seus planos de auxílio social.

Na década de sessenta nos E.U.A., Molly Orshansky da Social Security Administration, desenvolveu uma medida de necessidades básicas para estabelecer a linha de pobreza. Seu estudo baseou-se no preço do plano alimentar mais barato dos quatro planos desenvolvidos pelo Departamento de Agricultura dos E.U.A (USDA). Este plano mais econômico foi concebido para uso temporário ou de emergência, quando os recursos são escassos. Com base na pesquisa de 1955 do Household Food Consumption Survey from the USDA, Orshansky observou que famílias de três ou mais pessoas gastavam cerca de um terço de sua renda após impostos com alimentação. Para chegar ao valor mínimo, ela se baseou no preço do plano alimentar econômico da USDA e fez o cálculo para diferentes tamanhos de famílias. Também foi estimada uma renda adicional para cobrir outros itens de primeira necessidade, como moradia e vestuário. (ALWITT e DONLEY, 1996).

As medidas absolutas são interessantes por sua característica empírica. Elas estimam aproximadamente o mínimo para uma família viver em sociedade, com padrão de vida considerado decente. Sua maior vantagem é permitir o reajuste do valor mínimo necessário, baseado em nível fixo de necessidades.

A primeira dificuldade desta abordagem é como determinar o mínimo de recursos necessários para uma vida decente. O ponto de partida é normalmente a necessidade nutricional. Mesmo que seja possível estabelecer cientificamente este nível de nutrição por indivíduo, o percentual da renda da família destinado à alimentação também deve ser determinado. Estas estimativas podem ser baseadas em premissas nem sempre aceitáveis para todos os envolvidos.

Outra desvantagem é que a cesta de necessidades básicas varia com o tempo. Ruggles (RUGGLES,1990, p. 17), citado por Alwitt e Donley ( ALWITT E DONLEY,1996, p. 27), declara que “construir uma cesta básica há 50 anos, por exemplo, não deveria incluir um telefone, televisão ou ar-condicionado, mas todos estes itens deveriam ser incluídos em 1990”.

#### 4.2.2. Medida relativa

Esta abordagem está baseada na privação econômica relativa. Famílias ou indivíduos são considerados pobres se não têm a renda necessária para atingir o padrão de vida corrente de uma determinada sociedade. A maioria dos países europeus adota esta abordagem para definir a linha da pobreza.

Uma vantagem desta medida é que permite a mudança no padrão de consumo ao longo do tempo. As medidas de pobreza relativa se ajustam aos padrões da sociedade. As pessoas são consideradas pobres se não conseguem viver da forma considerada costumeira numa dada sociedade. Um exemplo desta medida é estabelecer como limite os 20% mais pobres da população. O problema deste critério é que os 20% que recebem menor rendimento serão sempre considerados pobres, independente do valor da renda. Para compensar este fato, alguns analistas propuseram estabelecer o limite da pobreza relativa como um percentual da renda mediana. Fuchs (1967) e Rainwater (1974), citados por Alwitt e Donley (ALWITT E DONLEY, 1996, p. 28), defendem que o limite da pobreza é igual a metade da renda mediana. Os benefícios desta abordagem são claros: na medida em que a renda cresce, o limite da pobreza também aumenta, garantindo uma medida relativa constante. (ALWITT E DONLEY, 1996).

Um dos pontos fracos desta abordagem está na determinação da proporção da renda mediana para estabelecer o limite da pobreza. Pode parecer razoável metade da renda mediana, mas por que não um terço? Há poucas teorias para justificar esta escolha. Outro problema é a diferença no nível de renda necessário por diferentes tamanhos de família e suas composições. (ALWITT E DONLEY, 1996).

Outra crítica ao método é não permitir uma correta avaliação do progresso dos membros mais pobres da sociedade. É considerada mais apropriada para medir a distribuição de renda do que uma medida de privação. (ALWITT E DONLEY, 1996).

### **4.2.3. Medida subjetiva**

Esta abordagem defende que a melhor forma de determinar quais são as necessidades básicas para se viver em sociedade é fazer uma pesquisa com seus próprios membros. Também é chamada de abordagem Leyden e seu resultado é também chamado de Linhas da pobreza de Leyden (a fundação teórica foi desenvolvida por pesquisadores do Leyden Income Evaluation Project – ver Goedhart et al, 1977).

A vantagem do método é combinar as abordagens absoluta e relativa e perguntar às pessoas quais são suas verdadeiras necessidades de consumo e previdência social. Estas necessidades presumivelmente aumentam quando o padrão social aumenta (ALWITT E DONLEY, 1996).

A desvantagem do método está no fato da medida diferir quando se pesquisa as necessidades de homens e mulheres. Apesar do objetivo da medida ser estimar a percepção das pessoas em relação à pobreza, uma diferença na percepção por sexo dificilmente reflete necessidades reais. Há também a questão da interpretação das perguntas na pesquisa já que a mesma pode variar e afetar o resultado. Este tipo de abordagem tende a capturar elementos psicológicos e expectativas sociais, além do bem-estar econômico (ALWITT E DONLEY, 1996).

### **4.3. Considerações**

Lister (2004) observa que os conceitos, definições e medidas da pobreza têm implicações políticas, no sentido de definir que tipo de auxílio será dado e para quais grupos. Geremek (1994) entende que a medida da pobreza depende das premissas e objetivos estabelecidos: o limite técnico é o ponto onde a sobrevivência do indivíduo ou de sua família é ameaçada. Entretanto, esta medida pode estar sujeita a variações culturais, regionais e padrões de consumo. Há ainda a diferença entre a pobreza material e extra-material, que envolve oportunidades, educação, qualificação profissional e perspectiva de mudança. Geremek entende que a pobreza na sociedade contemporânea é símbolo não apenas de carência material, mas também de status social.

*As abordagens econômicas da pobreza enfatizam a exclusão da ordem econômica no processo de produção e nos benefícios do crescimento. As abordagens sociológicas da pobreza enfatizam os aspectos sociais e culturais, degradação e estigma. [...] Quando associada aos imigrantes, a pobreza está ligada a aspectos étnicos, raciais e religiosos. (GEREMEK, 1994, p. 5).*

As necessidades prioritárias também definem os limites da pobreza. O Relatório do Banco Mundial de 1990 cita estas prioridades, em termos mensuráveis em conjunto com a renda. Neste entendimento, os pobres teriam quatro necessidades prioritárias: necessidade de gerar renda, necessidade de melhorar a nutrição, necessidade de educação básica e necessidade de tratamento e prevenção das doenças. Sen (1981, 1984, 1999) categorizou estas necessidades como “capacidades” (capabilities) e define pobreza como um estado de supressão das capacidades. Ele classifica as três últimas necessidades como “capacidades intrínsecas”, enquanto que a necessidade de gerar renda é “instrumental” para atingir as capacidades intrínsecas. Sendo assim, as três necessidades intrínsecas são as prioridades da classe pobre, já que a geração de renda é um meio de realizar as necessidades.

#### **4.4.**

#### **Pobreza no contexto histórico**

Para estudar a posição dos pobres numa dada sociedade, é preciso diferenciar pobreza estrutural da conjuntural. A pobreza estrutural comporta os que nascem e morrem pobres, a não ser que sejam excepcionalmente talentosos ou tenham sorte. Já a pobreza conjuntural acontece por um azar do destino. Ao investigar a história da pobreza é importante lembrar que em uma sociedade pré-industrial, o risco é endêmico, existe sempre a possibilidade da pobreza conjuntural. (MORLEY, 2006)

Outro fator é a distinção entre pobreza e privação. Qualquer pessoa pode entrar no estado de privação devido a um incidente. Caso a pobreza fosse igualada a privação, então os pobres não constituiriam um grupo social distinto e sim um conjunto de pessoas num momento temporário de infortúnio, onde a maioria deve ou se recuperar ou perecer. (MORLEY, 2006)

A partir destes levantamentos podemos inferir que o conceito de pobreza evoluiu ao longo do tempo. Partindo da simplicidade, onde a escassez de alimentos era o foco principal até a pobreza contemporânea multidimensional, reflexo da vida social multifacetada. Sua medição também acompanha o desenvolvimento do conceito e torna-se ainda mais complexa quando são utilizados métodos participativos onde os próprios indivíduos definem os indicadores de pobreza.