

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

MARIANA ROSA DE ANDRADE

**A CONCEPÇÃO DE POBREZA ATRAVÉS DAS DIFERENTES ABORDAGENS
AVALIATÓRIAS DE BEM-ESTAR E SUA IMPLICAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Porto Alegre

2011

MARIANA ROSA DE ANDRADE

**A CONCEPÇÃO DE POBREZA ATRAVÉS DAS DIFERENTES ABORDAGENS
AVALIATIVAS DE BEM-ESTAR E SUA IMPLICAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Sabino da Silva Porto Júnior

Porto Alegre

2011

MARIANA ROSA DE ANDRADE

**A CONCEPÇÃO DE POBREZA ATRAVÉS DAS DIFERENTES ABORDAGENS
AVALIATIVAS DE BEM-ESTAR E SUA IMPLICAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Trabalho de conclusão submetido ao
Curso de Graduação em Economia, da
Faculdade de Ciências Econômicas da
UFRGS, como quesito parcial para
obtenção do título de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

Orientador: Prof. Sabino da Silva Porto Júnior - Orientador
UFRGS

Prof. Ronaldo Herrlein Junior

Prof. Sergio Marley Modesto Monteiro

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar as diferentes concepções de pobreza através das principais abordagens avaliatórias de bem-estar, a fim de identificar a relevância e a contribuição destes conceitos para a elaboração de políticas públicas. Para isso, inicialmente é apresentada a visão tradicional de pobreza, cujas limitações de conceituação de tal fenômeno como insuficiência de renda, são essenciais para o entendimento da visão alternativa a ela, a qual reconhece a pobreza como um fenômeno multidimensional. Na seqüência é examinada a situação da pobreza no Brasil através de aspectos quantitativos, com base no enfoque renda, e também através de aspectos qualitativos, baseados no enfoque multidimensional. Por fim, trataremos das políticas públicas para o combate da pobreza, abordando aspectos importantes a serem incorporados à elas como a questão de gênero, meio ambiente e nutrição.

Palavras-chave: Pobreza. Abordagens avaliatórias de bem-estar. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the different conceptions of poverty through the main evaluative approaches to welfare, to identify the relevance and contribution of these concepts to public policy development. For that, initially appears the traditional view of poverty, which limits the conceptualization of such phenomenon as insufficient income, are essential for understanding alternative vision to it, which recognizes poverty as a multidimensional phenomenon. Following is examined the situation of poverty in Brazil through quantitative aspects, based on the income approach, and also through qualitative aspects, based on multidimensional approach. Finally, we will address public policies to combat poverty, addressing important aspects to be incorporated into them as a matter of gender, environment and nutrition.

Keywords: Poverty. Evaluative approaches to wellness. Public Policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do estudo	11
Figura 2 – Empregos produtivos – Exemplo 1.....	64
Figura 3 – Empregos produtivos – Exemplo 2.....	65
Figura 4 – Ciclo vicioso	68
Figura 5 – Ciclo virtuoso.....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Coeficiente de Gini.....	45
Gráfico 2 – Índice de Theil	45
Gráfico 3 – Renda – Razão entre a dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres..	46
Gráfico 4 – Renda – Razão entre a dos 10% mais ricos e 40% mais pobres	46
Gráfico 5 - Renda Domiciliar – Participação do 1% mais rico	47
Gráfico 6 - Pobreza – Número de pessoas pobres	48
Gráfico 7 - Pobreza – Número de pessoas extremamente pobres.....	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ABORDAGENS AVALIATIVAS DE BEM-ESTAR	13
2.1 <i>THE WELFARIST APPROACH</i>	13
2.1.1 A Teoria utilitarista do bem-estar	16
2.1.2 A Teoria da justiça de John Rawls	21
2.1.3 O Libertarismo de Robert Nozick	25
2.1.4 Igualdade Basal e Espaço Informacional	27
2.2 NON-WELFARIST APPROACHES.....	30
2.2.1 Necessidades básicas e funcionamentos	30
2.2.2 Capacitações	32
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
3 VISÕES SOBRE A POBREZA NO BRASIL	36
3.1 A ABORDAGEM DA LINHA DE POBREZA	36
3.1.1 Medidas Unidimensionais de Pobreza	40
3.1.2 Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil	42
3.2 ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA.....	49
3.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	51
3.2.2 Índice de Pobreza Humana (IPH)	53
3.2.3 Novas Medidas Multidimensionais	54
3.2.3.1 O IDH Ajustado à Desigualdade - IDHAH	54
3.2.3.2 O Índice de Desigualdade de Gênero - IDG.....	55
3.2.3.3 O Índice de Pobreza Multidimensional – IPM.....	56
3.2.4 Pobreza no Brasil através de Indicadores Multidimensionais	57
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA	60
4.1 POLÍTICAS MICRO E MACROECONÔMICAS.....	60
4.2 MEIO AMBIENTE E POBREZA	65
4.3 A QUESTÃO DE GÊNERO E POBREZA.....	71
4.4 NUTRIÇÃO E POBREZA	75
4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

A avaliação do bem-estar é tradicionalmente caracterizada através de dois tipos de abordagens: a welfarista [*Welfarist approach*] e a não-welfarista [*Non-welfarist approach*]. As abordagens welfaristas concentram-se em comparações econômicas através de variáveis quantitativas de padrão de vida e renda. As abordagens não-welfaristas que surgiram em reação a esta primeira, tem sido defendida nas últimas décadas através do trabalho de Amartya Sen, através do qual a mensuração da pobreza é feita com base em critérios multidimensionais.

A abordagem welfarista [*The Welfarist approach*], de acordo com Duclos e Araar (2006) está ancorada na microeconomia clássica, onde o welfarismo ou utilidade são fundamentais para análise do comportamento e bem-estar dos indivíduos. Baseada na premissa microeconômica clássica de que os indivíduos são racionais e por isso, devem ser considerados os melhores juízes do tipo de vida e escolhas que devem fazer, os indivíduos fazem suas escolhas de produção e consumo de acordo com seu conjunto de preferências, buscando maximizar sua utilidade e felicidade.

A abordagem não-welfarista, é defendida, de acordo com Duclos e Araar (2006), como um complemento multidimensional para a avaliação do padrão de vida das abordagens unidimensionais. Ela pode ser dividida em geral, em duas outras abordagens: a das necessidades básicas e a das capacitações. A primeira tem seu foco na obtenção de necessidades básicas mínimas de acordo com critérios multidimensionais, as quais podem ser observadas e mantidas com relativa facilidade. E a segunda avalia bem-estar através da capacitação dos indivíduos em atingir funcionamentos.

A partir dessas abordagens existentes para avaliação de bem-estar e pobreza, surge, através de cada uma delas, uma série de medidas e indicadores sugeridos para a mensuração de tal fenômeno.

Embora o caráter multidimensional da pobreza seja amplamente reconhecido, segundo Comim e Bagolin (2002) a mensuração da pobreza no Brasil ainda é feita, em grande parte, através de medidas quantitativas.

O debate acerca das medidas e indicadores ideais para a mensuração da pobreza no Brasil, através do enfoque da renda, engloba uma variedade

representativa de conceitos e metodologias. Da mesma forma a necessidade de avaliar a pobreza brasileira através de critérios multidimensionais implica uma série de fatores a serem considerados para a escolha adequada das medidas multidimensionais.

Segundo Comim e Bagolin (2002, p. 469) as medidas e indicadores de pobreza podem ser classificados em quatro conjuntos: o primeiro deles é o que trata a pobreza como insuficiência de renda, o segundo como uma privação no espaço das necessidades básicas, o terceiro tem como base a dimensão relativa da pobreza e o quarto define pobreza como privação das capacitações.

O papel desempenhado pela mensuração avaliatória de bem-estar e pobreza para a elaboração de políticas públicas é fundamental, pois através delas é que se determinam quais indivíduos serão considerados pobres, quais e quantas pessoas serão beneficiadas por programas de combate à pobreza, de que forma e em que magnitude estes indivíduos serão atendidos, etc.

Em geral as abordagens welfaristas, por assumirem que os indivíduos são os melhores juízes do seu próprio bem-estar, mantêm seu foco em políticas públicas que criem, por exemplo, oportunidades adequadas de geração de renda, enquanto as abordagens não-welfaristas julgam necessário que sejam feitos gastos públicos direcionados e em espécie em áreas como as da educação, saúde pública e meio ambiente, por exemplo.

As medidas de bem-estar e pobreza são utilizadas entre outras coisas para avaliar a equidade das políticas públicas, elucidando, de acordo com Duclos e Araar (2006, p. 18) questões como: O crescimento é pró-pobre? De que forma os impostos indiretos e os preços relativos afetam os pobres? Quais devem ser os grupos alvo para as políticas sociais do governo? Que impacto as transferências de renda tem sobre a pobreza? São os mais pobres entre os pobres os mais beneficiados pelas políticas públicas?

Delamonica e Mehrotra (2006) defendem a elaboração de políticas públicas através da abordagem não-welfarista, ou das capacitações, argumentando que padrões de vida também são determinados pelo acesso a serviços sociais básicos, saúde e sustentabilidade ambiental, os quais exercem influência sobre as capacitações e funcionamentos.

Para isso, discutem a importância das relações interativas entre as políticas sociais e macroeconômicas, tratando da sinergia entre crescimento de renda e

capacitações, da interação do meio ambiente com esta sinergia e também das particularidades que envolvem essas questões em cada país, pois de acordo com os autores, o caminho do crescimento dos padrões de consumo e capacidade de produção, utilizados em países industrializados, não é uma opção para os países em desenvolvimento sob o ponto de vista ambiental.

Desta forma reconhecido o caráter multidimensional da pobreza, quando tratamos do assunto é necessário considerarmos aspectos importantes que se inter-relacionam de forma bastante complexa com este fenômeno, tais como: meio ambiente, a questão de gênero e nutrição.

A figura esquemática a seguir, ilustra a estrutura do estudo em questão.

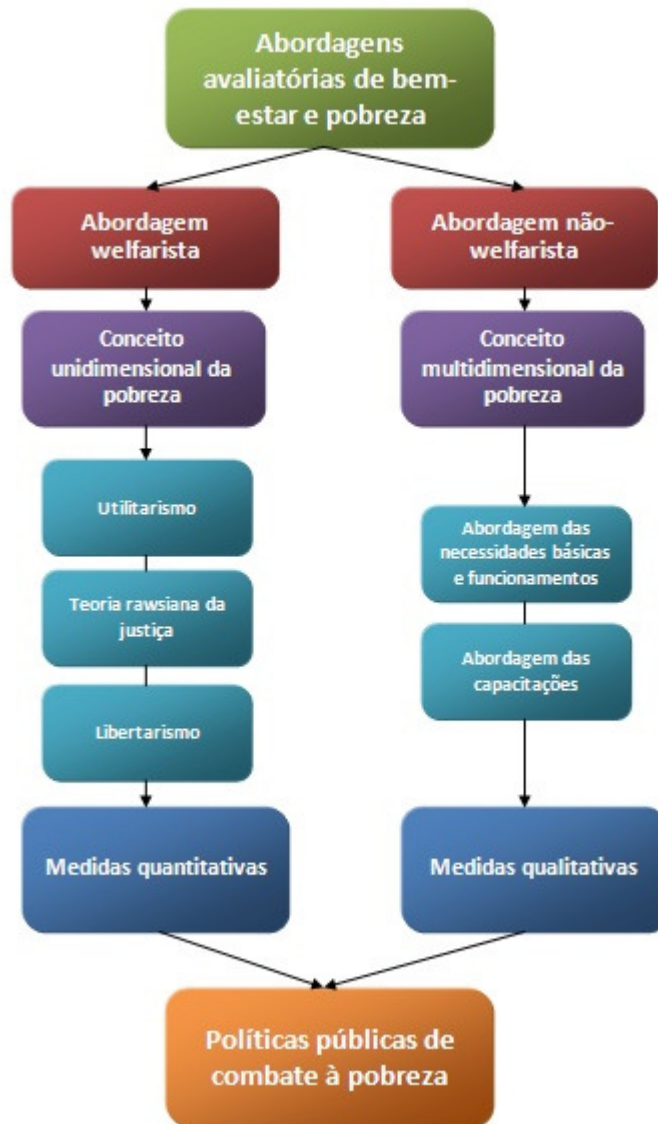


Figura 1 – Estrutura do estudo
Fonte: Elaborada pelo autor

Assim, no primeiro capítulo examinaremos os méritos e as principais limitações de três, das principais abordagens tradicionais de bem-estar, a saber: o utilitarismo, a teoria rawsiana da justiça e o libertarismo de Robert Nozick. Neste capítulo trataremos também das principais características da abordagem não-welfarista. Após, avançaremos no trabalho em questão, examinando, no segundo capítulo, a situação da pobreza no Brasil através de aspectos quantitativos, com base no enfoque renda, e também através de aspectos qualitativos, baseados no enfoque multidimensional. E por fim, no terceiro capítulo, falaremos das políticas públicas para o combate da pobreza, abordando aspectos importantes a serem incorporados a elas como a questão de gênero, meio ambiente e nutrição.

2 ABORDAGENS AVALIATÓRIAS DE BEM-ESTAR

As abordagens avaliatórias em geral são caracterizadas segundo sua base informacional, ou seja, em função das informações que são consideradas em sua análise, e também, em função daquelas que são excluídas.

A avaliação do bem-estar é tradicionalmente caracterizada através de dois tipos de abordagens: a welfarista [*Welfarist approach*] e a não-welfarista [*Non-welfarist approach*]¹.

As abordagens welfaristas concentram-se em comparações econômicas através de variáveis quantitativas de padrão de vida e renda. Também caracterizadas como abordagens tradicionais de bem-estar, esse tipo de abordagem - embora seja largamente utilizado por economistas em trabalhos de grandes organizações como o Banco Mundial, O Fundo Monetário Internacional, etc. - tem recebido uma série de críticas, principalmente, em função de suas bases informacionais um tanto limitadas.

Dessa forma, as abordagens não-welfaristas, têm ganhado cada vez mais espaço no debate acerca das avaliações de bem-estar para a análise da pobreza, sendo defendidas, de acordo com Duclos e Araar (2006), como um complemento multidimensional para a avaliação do padrão de vida das abordagens unidimensionais.

2.1 THE WELFARIST APPROACH

A abordagem welfarista [*The Welfarist approach*], de acordo com Duclos e Araar (2006) está ancorada na microeconomia clássica, onde o welfarismo ou utilidade são fundamentais para análise do comportamento e bem-estar dos indivíduos.

¹ Abordagens welfaristas estão ligadas à idéia de geração de renda para combate à pobreza, diferentemente das abordagens não-welfaristas que defendem que o combate à pobreza não deve limitar-se à manutenção de níveis mínimos de renda e bem-estar, mas ocupar-se da ampliação das capacitações individuais.

Baseada na premissa microeconômica clássica de que os indivíduos são racionais e por isso, devem ser considerados os melhores juízes do tipo de vida e escolhas que devem fazer, os indivíduos fazem suas escolhas de produção e consumo de acordo com seu conjunto de preferências, buscando maximizar sua utilidade e felicidade.

Dessa forma em uma sociedade de indivíduos, que atuam de forma independente a fim de maximizar suas utilidades individuais, o resultado obtido é o chamado Pareto Ótimo².

Duclos e Araar (2006, p. 12) afirmam que subjacente a abordagem welfarista existe uma premissa de que: a preferência revelada pelo comportamento individual, quando estamos interessados em avaliações acerca dos níveis de bem-estar, deve ser considerada.

Dessa forma, informações sobre o padrão de vida e consumo poderiam ser observadas para caracterizar um indivíduo como pobre ou não. Todavia, uma pessoa com baixo padrão de consumo poderia ser considerada pobre, mas não sê-la, sendo o baixo consumo observado, apenas resultado de uma escolha livre do indivíduo, que obtém maior utilidade e felicidade trabalhando mais e consumindo menos.

A pure welfarist approach faces important practical problems. To be operational, pure welfarism requires the observation of sufficiently informative revealed preferences. For instance, for someone to be declared poor or not poor, it is not enough to know that person's current characteristics and income status: it must also be inferred from that person's actions whether he judges his utility status to be above a certain poverty utility level (DUCLOS;ARAAR, 2006, p. 12).

Outro problema apontado por Duclos e Araar (2006, p. 12) é a dificuldade em avaliar diferentes níveis de utilidade e felicidade mental, bem como fazer comparações interpessoais, dada a heterogeneidade das preferências, características pessoais, necessidades e habilidades de cada indivíduo.

² Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico.

More generally, because economic well-being (in particular, utility) is typically seen as a subjective concept, most economists believe that interpersonal comparisons of economic well-being do not make much sense (DUCLOS;ARAAR, 2006, p. 12)

Ainda que resolvidos esses problemas, Duclos e Araar (2006, p. 13) apontam outra falha da teoria welfarista: ao avaliar bem-estar em função dos níveis de utilidade e felicidade individuais, pessoas com padrão de renda e consumo consideráveis poderiam ser classificadas como pobres, por possuírem níveis baixos de utilidade e felicidade. Da mesma forma, indivíduos materialmente carentes, mas felizes poderiam ser considerados como não pobres.

Essas métricas feitas através de indicadores monetários, embora geralmente se ajustem as diferentes necessidades, preços, tamanhos das famílias e suas composições, etc. estão longe de serem indicadores perfeitos de bem-estar. De acordo com Duclos e Araar (2006, p. 13) a teoria econômica nos revela pouco sobre qual a melhor maneira de utilizar a renda e consumo para tornar as comparações interpessoais consistentes.

Besides, the consumption and income proxies are rarely able to take full account of the role for well-being of public goods and non-market commodities, such as safety, liberty, peace, health. In principle, such commodities can be valued using reference or "shadow" prices. In practice, this is difficult to do accurately and consistently (DUCLOS e ARAAR, 2006, p. 13)

A partir do exposto, as seções que seguem têm o objetivo de examinar os méritos e as principais limitações de três, das principais abordagens tradicionais de bem-estar, a saber: o utilitarismo, que mensura bem-estar através da utilidade; a teoria rawsiana da justiça, que propõe a igualdade de bens primários e o libertarismo de Robert Nozick, que tem seu foco nos direitos individuais de propriedade. Por fim, a última seção trata das principais características da abordagem não-welfarista.

2.1.1 A Teoria utilitarista do bem-estar

O utilitarismo, em suas diversas formas, avalia o estado de bem-estar dos indivíduos através de uma única medida: a utilidade. Na forma clássica, desenvolvida por Jeremy Bentham, utilidade pode ser vista como prazer ou felicidade. Na forma moderna, como satisfação de um desejo. E na análise contemporânea, utilidade é vista como a representação numérica das preferências de uma pessoa.

As críticas de Sen (2000) a essa, que tem sido a teoria de justiça mais influente há um bom tempo, estão centradas, principalmente, na limitação de sua base informacional. Ao avaliar de forma unidimensional o bem-estar, o utilitarismo deixa de considerar aspectos importantes como liberdades substantivas, direitos e liberdades formais.

A visão utilitarista considera três componentes distintos em sua avaliação acerca da utilidade total obtida em função de cada escolha. Em Sen (2000), encontramos: O “consequencialismo” [*consequentialism*], o “welfarismo” [*welfarism*] e o *ranking* pela soma [*sum-ranking*].

De acordo com o “Consequencialismo” [*Consequentialism*], todas as escolhas devem ser feitas em função das conseqüências ou resultados que elas geram. Embora não entremos a fundo nos julgamentos acerca do consequencialismo, vale mencionar que esse enfoque vai além da sugestão de certa sensibilidade para as conseqüências, pois indica, em última análise, que apenas essas possuem importância.

O “Welfarismo” [*Welfarism*] restringe os juízos sobre os estados de coisas às utilidades nos respectivos estados, deixando de considerar aspectos importantes como fruição ou violação dos direitos, deveres, etc.

Quando combinados – Consequencialismo e Welfarismo – as escolhas devem ser feitas em conformidade com os dois princípios, ou seja, são julgadas segundo o estado conseqüente das coisas e este é julgado em função de suas utilidades.

O último componente é o “*ranking* pela soma” [*sum-ranking*], através do qual as utilidades de diferentes pessoas são somadas a fim de se obter o seu valor

agregado. Ao maximizar utilidade através desse somatório, desconsidera-se o grau de desigualdade na distribuição das utilidades.

Segundo Rawls (1997), esse último componente se traduz na principal característica da visão utilitarista. Ele diz,

a característica marcante da teoria utilitarista da justiça é que não importa, exceto indiretamente, o modo como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos, assim como não importa, exceto indiretamente, como cada pessoa distribui suas satisfações ao longo do tempo. A distribuição correta em ambos os casos é a que produz a satisfação máxima (RAWLS, 1997, p. 31).

Sen (2000, p. 81) ao tecer suas críticas ao utilitarismo, diz que “também as desvantagens da abordagem utilitarista podem ser associadas a sua base informacional”, ele, assim como Rawls (1997), cita a indiferença distributiva como uma das principais limitações dessa abordagem. As principais deficiências apontadas por ele são:

a) *Indiferença Distributiva*

Partindo da ótica individual para a ótica social, a abordagem utilitarista mensura o bem-estar através do somatório das utilidades de diferentes pessoas a fim de obter seu mérito agregado, sem levar em consideração as desigualdades na distribuição interpessoal.

Nessa concepção de sociedade, indivíduos separados são vistos como um certo número de curvas ao longo das quais se devem atribuir direitos e deveres e alocar meios escassos de satisfação de acordo com normas que possibilitem a máxima satisfação de desejos (RAWLS, 1997, p. 33).

Ou seja, a avaliação utilitarista se preocupa apenas com o somatório das utilidades, independentemente do quão desigual seja essa distribuição ou do quão distintas entre si sejam as pessoas. Sen (2000, p. 81) afirma que, “podemos estar interessados na felicidade geral e, contudo desejar prestar atenção não apenas nas magnitudes “agregadas”, mas também nos graus de desigualdade na felicidade”.

Para Nussbaum³ (2000, p. 62) a maximização da utilidade revela “*an imprecise number, which does not tell us enough about different types of people and their relative social placement*”.

Outro problema, segundo Nussbaum (2000, p. 62) é que a utilidade total também agrega elementos distintos de vida,

the total or average utility will lie information about liberty, about economic well-being, about health, about education. But these are all separated goods and there are reasons to think that they all matter, that we should not give up one of them simply to achieve an especially large amount of another.

Sendo assim, ao agregar utilidades de diferentes pessoas, o utilitarismo acaba por tratar as pessoas como idênticas, pelo menos sob o ponto de vista de perdas e ganhos de utilidades, desconsiderando a diversidade humana.

b) *Descaso com direitos, liberdades e outras considerações desvinculadas da utilidade*

A visão utilitarista não atribui importância considerável a reivindicação de direitos e liberdades, a menos que eles estejam relacionados e influenciem as utilidades. Rawls (1997, p. 34) afirma que para os utilitaristas,

os preceitos de justiça ditados pelo bom senso e as noções de direito natural só têm validade subordinada como normas secundárias; eles surgem do fato de que, nas condições de uma sociedade civilizada, é de grande utilidade social obedecer a esses preceitos na maioria dos casos.

Ou seja, o utilitarismo acaba por submeter os direitos garantidos pela justiça ao cálculo da utilidade social.

³ Martha Nussbaum promoveu juntamente com Amartya Sen, a abordagem das capacitações. A autora defende através desta abordagem que os indivíduos tenham acesso à no mínimo dez princípios básicos em termos de capacitações. Sua obra é amplamente reconhecida pelo tratamento dado às desigualdades de gênero e às discriminações sofridas pelas mulheres.

Embora seja aceitável levar em consideração a felicidade, o descaso com direitos e liberdades torna a avaliação utilitarista do bem-estar limitada, pois além da preocupação com o estado atual dos indivíduos, é necessário considerar o que eles são, de fato, capazes de fazer e de ser. Sen (2000, p. 81) afirma que, “É sensato levar em consideração a felicidade, mas não necessariamente desejamos escravos felizes ou vassalos delirantes”.

c) *Adaptação e condicionamento mental*

Outra deficiência apontada por Sen (1985, 2000, 2001) diz respeito ao fato da avaliação utilitarista do bem-estar estar centrada apenas em características mentais. Ao mensurar a utilidade individual através da felicidade, prazer ou satisfação de desejos, o utilitarismo acaba por negligenciar a condição física de cada indivíduo.

De acordo com o autor, este tipo de avaliação pode revelar-se restritivo quando desejamos fazer comparações *interpessoais* de bem-estar e privação. “Nossos desejos e habilidades para sentir prazer ajustam-se às circunstâncias, sobretudo para tornar a vida suportável em situações adversas”. (Sen, 2000, p.82).

Dessa forma, ele revela que aqueles que são constantemente destituídos (doentes, desnutridos, desabrigados, sem acesso à educação, saúde, etc.) acabam conformando-se com sua privação pela simples necessidade de sobrevivência, ajustando suas expectativas às realidades possíveis e mais prováveis.

Quando mensuramos bem-estar através da medida mental, não raramente, podemos encontrar indivíduos em notada desvantagem, em um grau elevado na escala de felicidade, pois dada a aceitação de tal realidade, pequenas chances passam a obter um peso muito maior no cômputo da felicidade ou satisfação de desejos. Isto significa que um indivíduo que é persistentemente destituído pode apresentar um alto nível de felicidade ou satisfação de desejos, mas não, necessariamente, um nível elevado de bem-estar.

Percebe-se então, que a avaliação utilitarista do bem-estar, feita através de medidas mentais, apresenta visões distorcidas de bem-estar, pois ao realizar comparações interpessoais “a privação dos persistentemente destituídos pode parecer abafada ou silenciada” (SEN, 2000, p. 82).

Sen (2000) defende que além de considerar tal limitação, é necessário criar também condições para que as pessoas possam realmente escolher o tipo de vida que julgam ideal levar, enfrentando o mundo com mais coragem e liberdade.

Na concepção contemporânea, a avaliação de utilidade com base em medidas mentais é abandonada e a utilidade é considerada simplesmente a representação numérica da escolha de uma pessoa. Embora possa parecer, tal adaptação pouco tem a ver com a limitação do ajuste mental mencionada acima. Sen (2000) explica que essa mudança ocorreu, principalmente, como resposta às críticas elaboradas pelos positivistas metodológicos, os quais identificavam as comparações interpessoais das mentes de diferentes pessoas como algo sem sentido do ponto de vista científico.

Na teoria da escolha contemporânea a utilidade é vista como a representação das preferências de uma pessoa. De acordo com essa visão dizer que uma pessoa tem mais utilidade em x do que em y , é essencialmente, o mesmo, que dizer que ela prefere x a y .

Embora através de tal abordagem as comparações baseadas em medidas mentais não sejam mais necessárias, comparações interpessoais diretas de utilidades não são possíveis. “Como uma pessoa não tem realmente a opção de tornar-se outra, as comparações interpessoais de utilidade baseadas na escolha não podem ser “lidas” nas escolhas reais” (SEN, 2000, p. 88).

De acordo com Sen (2000, p. 89) “Fazer comparações interpessoais é muito diferente de explicar o comportamento de escolha, e os dois só podem ser identificados mediante uma confusão conceitual”. Ele explica que a suposição do mesmo comportamento e função de demanda não produz por si só, argumento suficiente para supormos a mesma função de utilidade.

Por exemplo, um indivíduo pobre com uma doença parasítica do estômago pode preferir dois quilos de arroz a um quilo, exatamente como outro indivíduo – igualmente pobre, mas não doente – poderia preferir, mas seria difícil demonstrar que ambos obteriam o mesmo benefício de, digamos, um quilo de arroz (SEN, 2000, p. 89).

Dessa forma, também, a teoria da escolha contemporânea revela-se limitada, pois assim como as formas clássica e moderna, não apresenta métodos que possibilitem comparações interpessoais com objetivo de mensurar o bem-estar social.

Embora não possamos deixar de considerar os méritos do utilitarismo (consideração dos resultados das disposições sociais ao julgá-las e interesse no bem-estar das pessoas envolvidas ao julgar tais disposições e seus resultados), pelas críticas expostas acima, fica claro que a abordagem utilitarista não pode ser considerada uma abordagem geral para avaliação do bem-estar social, pois se revela bastante limitada. Embora a felicidade, prazer ou satisfação de desejos possa ser essencial para o bem-estar de uma pessoa, faz-se necessário, a uma abordagem geral, uma base informacional mais ampla que leve em consideração as desigualdades entre as pessoas, seus direitos, liberdades, privações e que crie condições para que as pessoas possam escolher o tipo de vida que realmente valorizam.

2.1.2 A Teoria da justiça de John Rawls

A teoria da justiça de John Rawls mensura bem-estar através de uma perspectiva igualitária. Ao propor a “justiça como equidade” como a métrica ideal para avaliação de bem-estar, a teoria rawlsiana, diferentemente da abordagem utilitarista, se concentra nos meios para as realizações e não em seus fins. Esses meios são os “bens primários”, os quais devem ser distribuídos de forma igualitária entre os indivíduos, para que todos tenham as mesmas oportunidades de realizarem seus objetivos.

Sen (2001) afirma que os bens primários são coisas que toda pessoa racional, em princípio, deseja e que eles podem ser definidos através de cinco conjuntos: “renda e riqueza”, “liberdades básicas”, “liberdade de movimento e escolha de ocupação”, “poderes e prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade” e “as bases sociais de auto-estima”. “Bens primários são, portanto, meios para qualquer propósito ou recursos úteis para a busca de diferentes concepções do bem que os indivíduos podem ter” (SEN, 2001, p. 136).

Para Rawls (1997, p. 15), a justiça como equidade tem seu início “com a escolha dos princípios primeiros de uma concepção de justiça que objetiva regular todas as subseqüentes críticas e reformas das instituições”. Esses princípios são escolhidos por trás de um véu da ignorância, que implica que na posição original de

igualdade, ninguém sabe ao certo seu papel e sua posição na sociedade. Para Rawls (1997), o fato dos indivíduos desconhecerem sua classe, sua sorte na distribuição dos recursos e habilidades naturais, sua inteligência e coisas do gênero garante que ninguém seja favorecido ou desfavorecido na escolha dos princípios, pois como todos estão em situação semelhante ninguém pode propor princípios em seu próprio benefício e dessa forma tais princípios são escolhidos através de critérios justos. Essa situação, todavia, é vista como puramente hipotética.

A formulação de tais princípios sofreu algumas alterações desde sua apresentação com o objetivo de elucidar alguns pontos que antes eram ambíguos, mas também, de acordo com Sen (2001, p. 129), para responder a algumas das primeiras críticas. Nas conferências de Tanner de 1982 eles foram expressos por Rawls da seguinte forma:

1. Cada pessoa tem igual direito a um esquema plenamente adequado de liberdades básicas iguais que seja compatível com um esquema similar de liberdade para todos.
2. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. Em primeiro lugar, devem estar associadas a cargos e posições abertos a todos sob condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, em segundo, devem ser para o maior benefício dos membros da sociedade que têm menos vantagens.

Para Rawls (1997, p. 14),

são eles os princípios que pessoas livres e racionais, interessadas em promover seus próprios interesses, aceitariam em uma situação inicial de igualdade como definidores das condições fundamentais de sua associação.

O primeiro princípio, de acordo com Sen (2001), inclui um enfraquecimento da condição de liberdade, pois permanece focado nas liberdades formais básicas, dando pouca ou nenhuma atenção as liberdades substantivas. Já o segundo, continua a incluir o chamado “Princípio da Diferença”, no qual o foco está nos

indivíduos que possuem menos vantagens, sendo esta vantagem caracterizada pelo montante de “bens primários”.

Ao concentrar a avaliação do bem-estar na distribuição de bens primários, Raws acaba por reorientar a análise da igualdade em direção às liberdades e não mais apenas aos resultados obtidos. Dessa forma a Teoria da justiça como equidade tem seu mérito reconhecido ao ampliar a base informacional, admitindo a multidimensionalidade da composição do bem-estar individual e da liberdade.

Porém, um problema importante surge do fato de que bens primários não são por si só constitutivos da liberdade, sendo melhor definidos, na opinião de Sen (1985, 2000, 2001) como meios para a liberdade.

Dessa forma, ao preocupar-se apenas com a distribuição de forma igualitária dos bens primários, Rawls não se atenta para as diferenças que os indivíduos possuem, as quais implicam variações no uso e nas habilidades de transformação de um mesmo pacote de bens.

Sen (2001, p. 136) questiona “a suposta adequação, para uma “apreciação orientada pela liberdade” da justiça, desta concentração nos *meios* para a liberdade, e não na *extensão* da liberdade que uma pessoa realmente tem”.

Quando admitimos que os indivíduos são diferentes e não possuem a mesma capacidade de transformar o mesmo pacote de mercadorias, percebemos com facilidade que a igualdade de parcelas de bens primários, proposta por Raws, pode coexistir com elevados níveis de desigualdades em termos das liberdades que são realmente desfrutadas.

A importância de distinguirmos a capacidade tanto dos bens primários quanto das realizações é apontada por Sen (1985, 2000, 2001). Em relação à primeira distinção o autor, utiliza em seu exemplo uma pessoa com deficiência, a qual pode dispor de mais bens primários, mas ter menos capacidade. Para a segunda distinção, ele afirma que mesmo que as pessoas possuam a mesma capacidade, podem escolher “um pacote diferente de funcionamentos, de acordo com suas metas particulares”.

Similarmente, ao lidar com a pobreza em países mais ricos, temos que considerar o fato de que muitos daqueles que são pobres em termos de rendas e outros bens primários também têm características – idade, deficiências, propensão a doenças etc. – que lhes dificultam a conversão de bens primários em capacidades básicas, p. ex., ser capaz de se locomover,

levar uma vida saudável, tomar parte na vida da comunidade (SEN, 2001, p. 137).

Além das diferenças físicas discutidas acima, os indivíduos também apresentam diferenças sociais e culturais as quais também influenciam suas capacidades de transformar os bens primários.

As diferenças sociais, em geral fruto de tradições hierárquicas, também provocam desigualdades no nível de liberdade real desfrutada por diferentes indivíduos que possuem o mesmo pacote de “bens primários”, pois limitam a capacidade de conversão de alguns deles. A exemplo disso podemos citar leis e práticas discriminatórias contras as mulheres, que as colocam em certa desvantagem em relação aos homens.

This is an especially grave defect when it is women's quality of life we want to consider; for women who begin from a position of traditional deprivation and powerlessness will frequently require special attention and aid to arrive at a level of capability that the more powerful can more easily attain (NUSSBAUM, 2000. p. 69).

De forma similar quando falamos das diferenças culturais, algumas práticas discriminatórias também contribuem para que algumas pessoas sejam permanentemente prejudicadas e mantidas em situação de desvantagem. Essas pessoas, em função de certa conformidade, acabam por não expressar seu desconforto em relação a essa situação e aceitam sua condição.

Dessa forma, embora a contribuição da teoria rawsiana da justiça seja bastante considerável, pois ampliou a base informacional da avaliação do bem-estar reorientando esta análise para a preocupação com os meios para as realizações e não com seus resultados apenas, não podemos considerá-la a métrica ideal de bem-estar, pois, de acordo com Sen (2001, p.140), “é a capacidade que representa a *liberdade*, ao passo que os “bens primários” nos falam somente dos *meios* para esta última”.

2.1.3 O Libertarismo de Robert Nozick

O libertarismo de Nozick surge em resposta à teoria rawsiana da justiça, como uma abordagem alternativa baseada nos direitos individuais de propriedade.

Nozick (1991) defende a existência de um estado mínimo, que tem como função garantir que esses direitos não sejam violados, protegendo os indivíduos de possíveis roubos, fraudes ou descumprimentos de contratos. Ao contrário de outras visões de filosofia política, porém, ele considera desnecessário qualquer incremento no papel do estado que o leve além da condição de estado mínimo. “O Estado mínimo é o mais extenso que se pode justificar. Qualquer outro mais amplo viola direitos da pessoa” (NOZICK, 1991, p. 170).

Para Nozick (1991), o objeto da justiça em propriedade é constituído de três tópicos principais: princípio da justiça na aquisição, princípio da justiça na transferência e a reparação da injustiça na propriedade.

De acordo com o princípio da justiça na aquisição, uma pessoa que adquire certa propriedade de acordo com os critérios de justiça é possuidora dos direitos desta propriedade, ou seja, qualquer aquisição inicial é legítima desde que não viole os direitos de outras pessoas. O mesmo critério é aplicado quando falamos de transferências, uma pessoa que adquire uma propriedade mediante transferência de outra pessoa - que possui direito a esta propriedade - e o faz sem prejudicar ou desrespeitar os direitos individuais de outras pessoas tem direito à propriedade.

O terceiro tópico é introduzido com a finalidade de reparar injustiças passadas, segundo Nozick (1991, p. 173),

nem todas as situações concretas são geradas de acordo com os dois princípios de justiça na propriedade: os de justiça na aquisição e na transferência. Algumas pessoas roubam outras, defraudam-nas, escravizam-nas, confiscam-lhes os produtos e as impedem de viver como querem ou, pela força, excluem outras de concorrer nas trocas.

Dessa forma se não foram observados os princípios de justiça na aquisição ou na transferência e estas se deram de forma injusta no passado, é necessário que

haja uma retificação, caso contrário, segundo a teoria da justiça, não serão considerados legítimos os direitos de propriedade.

Mas Nozick resiste à consequência mais radical do seu pensamento que consistiria em sustentar que, face ao desconhecimento do passado, sobretudo remoto, seria mais justo aplicar um princípio retificador geral – mediante, por exemplo, uma distribuição igualitária dos haveres – e começar tudo de novo (ROSAS, 2009).

A teoria libertarista de Nozick mantém seu foco, portanto, nos direitos de propriedade, defendendo a existência de um Estado mínimo que tem por objetivo garantir aos indivíduos estes direitos, desde que suas ações estejam de acordo com os princípios de justiça mencionados acima. Dessa forma, segundo Rosas (2009), o libertarismo desvincula-se do interesse em qualquer resultado que se possa obter no futuro e rejeita a criação de padrões distributivos, pois isso implicaria uma intervenção indesejada do Estado.

A crítica de Sen (2000) a esta abordagem se refere, principalmente, a prioridade quase que irrestrita dos direitos individuais, independente de quais sejam suas consequências.

Segundo Sen (2000), a prioridade absoluta dos direitos individuais pode implicar resultados demasiados ruins como a violação da liberdade substantiva dos indivíduos, a qual não pode ser desconsiderada para justificar a “prioridade da liberdade formal”.

Os desvalidos, como os desempregados ou as pessoas que empobreceram, podem sucumbir à fome precisamente porque seus “intitamentos” – ainda que legítimos – não lhes permitem obter alimento suficiente (SEN, 2000, p. 86).

Sen (2001, p. 51) afirma que devido à diversidade humana, quando obtemos igualdade sob um determinado foco, teremos como consequência, desigualdades em outros. Sendo assim quando admitimos a igualdade dos direitos libertários “então também devem ser todas as suas consequências, e isso incluiria todas as

desigualdades geradas de rendas, utilidades, bem-estar e liberdades positivas para fazer isso ou ser aquilo”.

A questão crucial apontada então por Sen (2000) é se a liberdade formal deve ser considerada tão importante quanto outros tipos de vantagens como renda, utilidade, etc.

“Em particular, a questão é se a importância da liberdade formal para a sociedade é adequadamente refletida pelo peso que a própria pessoa tenderia a atribuir a essa liberdade ao julgar sua vantagem global” (SEN, 2000, p. 84).

Ele ainda explica que, “o contraste não é com o valor que os cidadãos atribuem – e com razão – à liberdade formal e aos direitos em seus juízos políticos”, mas sim com o grau em que tê-los mais “aumenta a vantagem pessoal do indivíduo, vantagem que é apenas uma parte do que está envolvido” (SEN, 2000, p. 84).

O libertarismo de Robert Nozick, se mostra bastante limitado, pois ao defender a prioridade inflexível dos direitos individuais, independente das suas conseqüências, desconsidera as liberdades substantivas individuais. De acordo com Sen (2000) mesmo que a liberdade formal tivesse um peso diferenciado, seria improvável que ela tivesse uma prioridade de caráter tão absoluto e inflexível como proposto pelas teorias libertárias

2.1.4 Igualdade Basal e Espaço Informacional

Sen (2001, p. 43) afirma que antes de defendermos ou criticarmos a igualdade proposta por qualquer teoria avaliatória, precisamos saber ao certo, de que igualdade estamos falando.

A importância desta definição está relacionada, segundo ele, com o fato de que todas as teorias normativas de ordenamento social que ainda figuram no debate sobre bem-estar e pobreza parecem exigir a igualdade de algo, que é considerado como particularmente importante de acordo com cada teoria. Ou seja, embora as teorias sejam diferentes entre si e em muitos casos sejam inclusive conflitantes, possuem esta característica em comum.

John Rawls, em sua teoria, defende a igualdade da liberdade e distribuição de bens primários; Robert Nozick, embora não defenda a igualdade de utilidade ou

bens primários, exige a igualdade dos direitos libertários; e até mesmo a teoria utilitarista que tem seu foco na maximização da soma total das utilidades de diferentes indivíduos, confere a mesma importância às utilidades de todas as pessoas, igualando assim os indivíduos em função das perdas ou ganhos de utilidades⁴.

Entretanto, promover a igualdade de algum fator, embora seja uma semelhança notável entre as diversas teorias, não as coloca, segundo Sen (2001), em defesa da igualdade, mas sim em uma batalha sobre: “Igualdade de quê?”

Em função disto Sen (2001, p. 47) alerta para a limitação do termo “igualitarismo” e sobre a importância de reconhecer que a igualdade proposta em um espaço, pode implicar desigualdade em algum outro, “cuja importância comparativa na avaliação global tem de ser apreciada criticamente”.

A diversidade humana (seja de características ligadas a fatores externos, ambientais, sociais, epidemiológicos ou pessoais) dá origem a um leque extremamente amplo de variáveis que podem ser utilizadas na avaliação das desigualdades entre os indivíduos. De acordo com Sen (2001, p. 51) dada esta pluralidade de variáveis focais, a seleção adequada das que são relevantes é de extrema importância para a avaliação da desigualdade.

Fossem todas as pessoas exatamente similares, a igualdade em um espaço (p.ex., rendas) tenderia a ser congruente com as desigualdades em outros (p.ex. saúde, bem-estar, felicidade). Uma das consequências da “diversidade humana” é que a igualdade num espaço tende a andar, de fato, junto com a desigualdade noutro (SEN, 2001, p. 51).

Dessa forma Sen (2001, p. 52) afirma que uma vez reconhecida a importância da igualdade basal em conformidade com a imparcialidade entre os indivíduos, os argumentos cruciais tem de estarem centrados na “razoabilidade das bases escolhidas”. Ou seja, em função de qual o espaço correto para a igualdade basal.

A teoria da justiça como equidade, de John Rawls, assim como a teoria libertarista de Robert Nozick são citadas por Sen (2001), como exemplos da importância da escolha do espaço e de suas consequências. A distribuição

⁴ De acordo com Sen (2001, p. 45), a natureza da função objetivo que é maximizada pela teoria utilitarista é igualitária, pois atribui o mesmo peso às utilidades de diferentes indivíduos.

igualitária de bens primários ou liberdades, em princípio, seria suficientemente eficiente em não gerar desigualdade apesar da diversidade de riqueza e talentos herdados pelos indivíduos. Porém, Sen (2001, p. 58) observa que a relação entre bens primários e bem-estar pode variar de acordo com a capacidade de cada indivíduo em converter estes bens em realizações de bem-estar. Da mesma forma a relação entre bens primários e liberdade para cada indivíduo alcançar os objetivos desejados pode variar.

A ética da igualdade tem de levar em conta adequadamente nossas diversidades generalizadas, que afetam as relações entre os diferentes espaços. A pluralidade das variáveis focais pode fazer uma grande diferença precisamente devido à diversidade dos seres humanos (SEN, 2001, p. 59).

Contudo Sen (2001, p. 60) reconhece que acomodar de forma adequada tais diversidades “na estrutura estimativa habitual da avaliação da desigualdade” pode ser difícil e ressalta que em função disso, esta tarefa acaba não recebendo tratamento substancial na literatura existente sobre avaliação de bem-estar.

Um problema bastante freqüente surge da adoção da discussão da desigualdade de renda como o foco para a análise da desigualdade. Sen (2001, p. 60) afirma que este problema não se deve apenas ao fato de que a renda é somente um meio para a realização dos fins desejados, mas em função da existência de outros meios importantes e da diversidade das capacidades dos indivíduos em converter esses meios em fins.

Em geral a medição da desigualdade tem que introduzir informação relativa a outros espaços – tanto (1) para o propósito de avaliar a desigualdade nesses espaços mesmos, como (2) para o de avaliar a desigualdade de renda num esquema mais amplo, considerando a presença de outras influências sobre o objetivo [...] – em termos dos quais a desigualdade de renda vai ser avaliada em última instância. (SEN 2001, p.60)

A tendência a não considerar as diversidades interpessoais pode justificar-se no pragmatismo de tornar a prática avaliatória simples e também em função da retórica da igualdade, porém, segundo Sen (2001, p.62), esse conforto acaba sendo

comprado a um preço elevado, pois como consequência disto, tendemos desconsiderar as desigualdades substantivas que podem ser resultados diretos de uma distribuição igualitária de renda.

2.2 NON-WELFARIST APPROACHES

2.2.1 Necessidades básicas e funcionamentos

De acordo com Duclos e Araar (2006, p. 13) existem duas abordagens não-welfaristas: a abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações. A primeira tem seu foco na obtenção de necessidades básicas mínimas de acordo com critérios multidimensionais, as quais podem ser observadas e mantidas com relativa facilidade. Esses resultados obtidos possuem conexão com o conceito de funcionamentos, desenvolvido por Amartya Sen.

Living may be seen as consisting of a set of interrelated 'functioning's', consisting of beings and doings. A person's achievement in this respect can be seen as the vector of his or her functioning's. The relevant functioning's can vary from such elementary things as being adequately nourished, being in good health, avoiding escapable morbidity and premature mortality, etc., to more complex achievements such as being happy, having self-respect, taking part in the life of the community, and so on (SEN 1992, p.39 apud DUCLOS;ARAAR, 2006).

De acordo com essa perspectiva funcionamentos podem ser entendidos como elementos constitutivos de bem-estar, ou seja, um indivíduo com um nível elevado de funcionamentos é visto como alguém que vive bem.

Diferentemente das abordagens welfaristas, a abordagem dos funcionamentos não busca a unificação dos elementos multidimensionais em uma única variável como utilidade ou felicidade, ao contrário disto, se concentra em resultados distintos como acesso à saúde, educação, boa alimentação, vestimenta adequada, etc.

Segundo Duclos e Araar (2006, p. 13), embora a abordagem dos funcionamentos esteja intimamente ligada com a das necessidades básicas, sendo na prática muito difícil de distingui-las, elas não são sinônimos. As necessidades básicas podem ser entendidas como meios para que os indivíduos alcancem funcionamentos e sua especificação está condicionada as características de cada indivíduo, diferentemente dos funcionamentos que podem ser definidos em comum para todos os indivíduos.

Hence, although the fulfillment of basic needs is an important element in assessing whether someone has achieved some functioning's, this assessment must also use information on one's characteristics and socio-economic environment. Human diversity is such that equality in the space of basic needs generally translates into inequality in the space in functioning's (DUCLOS;ARAAR, 2006, p. 13).

Os autores destacam que também as abordagens de natureza multidimensional de avaliação da pobreza, deveriam considerar a heterogeneidade das características sócio-econômicas e ambientais para a realização do bem-estar.

Além disso, expõem uma série de questões a serem solucionadas por essas abordagens,

for instance, what does it mean precisely to be "adequately nourished"? Which degree of nutritional adequacy is relevant for poverty assessment? Should the means needed for adequate nutritional functioning only allow for the simplest possible diet and for highest nutritional efficiency? [...]In addition, how ought we to understand such functioning's as the functioning of self-respect? [...] Furthermore, could some of the dimensions be substitutes in the attainment of a given degree of well-being? That is, could it be that one could do with lower needs and functioning's in some dimensions if he has high achievements in the other dimensions? (DUCLOS;ARAAR, 2006, p. 14).

Dessa forma eles destacam que embora a satisfação de necessidades básicas possa ser vista como um instrumento útil e prático, do ponto de vista operacional, há passos importantes a serem dados pelas abordagens das necessidades básicas e funcionamentos.

2.2.2 Capacitações

A segunda abordagem não-welfarista é conhecida como a abordagem das capacitações, que tem sido defendida nas últimas décadas através do trabalho de Amartya Sen, e avalia bem-estar através da capacitação dos indivíduos em atingir funcionamentos.

The capability to function represents the various combinations of functioning's (beings and doings) that the person can achieve. Capability is, thus, a set of vectors of functioning's, reflecting the person's freedom to lead one type of life or another (SEN, 1992, p.40 apud DUCLOS;ARAAR, 2006).

A abordagem das capacitações está centrada, portanto, na capacitação dos indivíduos para funcionar bem em determinada sociedade e não nos funcionamentos atingidos pelos indivíduos em si.

“Having the capability to achieve "basic" functioning's is the source of freedom to live well, and is thereby sufficient in the capability approach for one not to be poor or deprived” (DUCLOS e ARAAR, 2006, p. 14).

De acordo com Duclos e Araar (2006, p. 14) a perspectiva das capacitações, distancia-se das realizações dos resultados específicos ou funcionamentos, atribuindo valor considerável para a liberdade de escolha. Dessa forma, uma pessoa não será julgada pobre, mesmo que ela opte por não realizar seus funcionamentos, desde que esteja capacitada para tal, caso escolhesse realizá-los.

Ao diferenciar resultados e capacitações, a abordagem reconhece a diversidade das preferências e da individualidade na determinação das escolhas de funcionamentos.

Os autores citam o exemplo dado na Tabela 6.3, Índice de privação, de Townsend (1979) para ilustrar a diferença entre satisfação de necessidades básicas, realização de funcionamentos e capacitações,

this deprivation index is built from answers to questions such as whether someone "has not had an afternoon or evening out for entertainment in the last two weeks", or "has not had a cooked breakfast most days of the week".

It may be, however, that one chooses deliberately not to have time out for entertainment (he prefers to watch television), or that he chooses not to have a cooked breakfast (he does not want to spend the time to prepare it), although he does have the capacity to have both. That person therefore achieves the functioning of being entertained without meeting the basic need of going out once a fortnight, and he does have the capacity to achieve the functioning of having a cooked breakfast, although he chooses not to have one (DUCLOS;ARAAR, 2006, p. 14).

Analogamente às diferenças entre necessidades básicas, funcionamentos e capacitações, Duclos e Araar (2006, p. 14), citam as diferenças entre o uso da renda e do consumo como indicadores de bem-estar. Neste caso a renda representa a capacidade de consumir e o “funcionamento de consumo” pode ser entendido como o resultado da realização desta capacidade.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate acerca da avaliação dos níveis de bem-estar para a mensuração da pobreza divide-se em duas abordagens distintas: a abordagem welfarista, caracterizada como abordagem tradicional de bem-estar; e a abordagem não-welfarista que surgiu em reação a esta primeira e tem sido defendida nas últimas décadas através do trabalho de Amartya Sen, através do qual a mensuração da pobreza é feita com base em critérios multidimensionais.

A abordagem welfarista, embora seja largamente utilizada por economistas em trabalhos de grandes organizações como o Banco Mundial, O Fundo Monetário Internacional, etc., tem recebido uma série de críticas, em função de suas limitações, principalmente, relacionadas: a dificuldade de mensurar diferentes níveis de bem-estar; fazer comparações interpessoais; e considerar a diversidade humana de forma adequada, garantindo que a escolha do espaço em que a igualdade é proposta seja de fato relevante, dado que em função da diversidade de características individuais, a igualdade em um espaço, resulta, obrigatoriamente, em desigualdade em outros.

O utilitarismo embora tenha seus méritos reconhecidos - consideração dos resultados das disposições sociais ao julgá-las e interesse no bem-estar das pessoas envolvidas ao julgar tais disposições e seus resultados – se mostra

limitado, pois ao julgar bem-estar através de medidas mentais não torna possível a comparação interpessoal e desconsidera aspetos importantes como direitos e liberdades individuais.

Da mesma forma, também a teoria rawlsiana da justiça, se mostra limitada, pois embora tenha ampliado a base informacional da avaliação do bem-estar, reorientando esta análise para a preocupação com os meios e não apenas com os resultados finais, não se traduz na métrica ideal, pois mantém seu foco na igualdade dos bens primários, os quais não são constitutivos da liberdade em si.

E por fim, também o libertarismo, que defende a prioridade inflexível dos direitos individuais, não possui as características necessárias a uma abordagem avaliatória geral.

Alternativamente a este tipo de abordagem, surgiram as abordagens não-welfaristas, que têm sido defendidas nas últimas décadas através do trabalho de Amartya Sen. As abordagens não-welfaristas são caracterizadas através da abordagem das necessidades básicas e funcionamentos e da abordagem das capacitações, que de acordo com Duclos e Araar (2006), representam um complemento multidimensional para a avaliação do padrão de vida das abordagens unidimensionais.

Diferentemente das abordagens welfaristas, as abordagens não-welfaristas, não buscam a unificação dos elementos multidimensionais em uma única variável como utilidade ou felicidade, ao contrário disto, se concentram em resultados distintos como acesso à saúde, educação, boa alimentação, vestimenta adequada, etc.

Segundo Duclos e Araar (2006, p. 13), embora a satisfação de necessidades básicas possa ser vista como um instrumento útil e prático, do ponto de vista operacional, há passos importantes a serem dados pelas abordagens das necessidades básicas e funcionamentos.

Segundo os autores, também as abordagens de natureza multidimensional de avaliação da pobreza, devem considerar a heterogeneidade das características sócio-econômicas e ambientais para a realização do bem-estar.

Expostas algumas das características e limitações das abordagens avaliatórias de bem-estar, avançaremos no trabalho em questão, examinando, no próximo capítulo, a situação da pobreza no Brasil através de aspectos quantitativos,

com base no enfoque renda, e também através de aspectos qualitativos, baseados no enfoque multidimensional.

3 VISÕES SOBRE A POBREZA NO BRASIL

A partir das abordagens existentes para avaliação de bem-estar e pobreza, discutidas brevemente no capítulo anterior, surgem uma série de medidas e indicadores sugeridos para a mensuração de tal fenômeno, através de cada uma delas.

Embora o caráter multidimensional da pobreza seja amplamente reconhecido, segundo Comim e Bagolin (2002) a mensuração da pobreza no Brasil ainda é feita, em grande parte, através de medidas quantitativas.

O debate acerca das medidas e indicadores ideais para a mensuração da pobreza no Brasil, através do enfoque da renda, engloba uma variedade representativa de conceitos e metodologias. Da mesma forma a necessidade de avaliar a pobreza brasileira através de critérios multidimensionais implica uma série de fatores a serem considerados para a escolha adequada das medidas multidimensionais.

Este capítulo tem o objetivo de examinar a situação da pobreza no Brasil através do enfoque renda e do enfoque multidimensões, a partir dos principais indicadores sugeridos por cada abordagem, observando as principais dificuldades e limitações de cada um.

3.1 A ABORDAGEM DA LINHA DE POBREZA

Atualmente é bastante comum encontrarmos textos que discutam o caráter multidimensional da pobreza, ampliando a base de variáveis consideradas para a determinação deste fenômeno. Isto inclui aspectos como: acesso à educação, saúde, boa alimentação, inclusão social, liberdade para escolher o tipo de vida que os indivíduos têm razão para valorizar, entre outros. Porém, apesar da existência desses novos métodos qualitativos, segundo Comim e Bagolin (2002), a mensuração da pobreza ainda é, em grande parte, feita através de medidas quantitativas, como as linhas de pobreza, que seguem orientando as principais políticas de combate à pobreza no Brasil.

Esta preferência por medidas quantitativas, segundo Comim e Bagolin (2002, p. 467) se justifica através:

(a) [do] grau de correlação entre insuficiência de renda e as demais privações associadas ao “ser pobre”; (b) indisponibilidade de outras estatísticas sociais; (c) dificuldade de ponderação e agregação de diferentes dimensões sociais; e (d) necessidade de medidas homogêneas que possibilitem a comparabilidade entre distintas regiões ou localidades.

Uma vez que a pobreza é entendida como insuficiência de renda para alcançar um nível mínimo de consumo, a definição clara de uma linha de pobreza passa a ser o primeiro passo importante para a determinação do nível de pobreza de uma determinada região, bem como para permitir comparações entre regiões e orientar as principais políticas sociais.

Embora a definição de uma linha de pobreza possa parecer uma tarefa fácil, existe uma variedade de distinções conceituais e de metodologias, oriundas dos diferentes entendimentos acerca da conceituação da pobreza. De acordo com Maxwell (1999, p.3 apud Comim e Bagolin 2002), esta complexidade conceitual pode ser entendida através de uma série de questões, tais como a definição entre:

Medidas individuais ou familiares; Consumo privado ou consumo privado mais acesso a bens públicos; Componentes monetários ou monetários mais não-monetários; Estático ou dinâmico; Pobreza real ou potencial; Medidas de fluxo ou de estoque; Medidas de insumo ou de produto; Pobreza absoluta ou relativa; Medidas objetivas ou subjetivas.

Da mesma forma Fields (2001), também estabelece uma série de critérios a serem observados para a construção de uma única linha de pobreza ou de um intervalo de linhas:

- a) Determinar se terá como base a renda ou o consumo e de que forma o conceito escolhido será medido;
- b) Decidir qual será a unidade de investigação: indivíduo, família, *per capita* ou adulto-equivalente;

- c) Definir se haverá uma única linha de pobreza ou linhas separadas para as áreas urbanas, rurais e de diferentes regiões;
- d) Definir se esta linha será determinada de forma científica, política, subjetiva ou por conveniência;
- e) Estabelecer se outras variáveis além da renda ou consumo serão consideradas.

Segundo Piccolotto (2006), com base nessas premissas apresentadas por Fields, percebe-se a necessidade de uma discussão de linha mais adequada, que considere a pobreza através de bases mais amplas.

Soares (2009, p. 10) também reconhece que a definição de uma linha de pobreza não é tarefa simples,

razão pela qual tem escapado a sucessivas comissões e grupos de trabalho encarregados de propor candidatos para escrutínio público. Nem sequer instituições de pesquisas oficiais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contam com metodologias de avaliação de pobreza usadas por todos ou quase todos seus pesquisadores.

Segundo ele, existem muitas abordagens para medir pobreza, a saber: as que utilizam métodos subjetivos para a estimação; as que consideram o caráter multidimensional da pobreza para o cálculo da linha de pobreza e de linhas relativas, etc. Em função disto, faz-se necessário entender, o que é de fato a pobreza, pois existem muitas opções a serem definidas e encontramos abordagens distintas para a estimação de linhas de pobreza de acordo com as escolhas que são feitas.

Através de algumas perguntas conceituais sobre pobreza, Soares (2009) cita as principais abordagens e medidas decorrentes das respostas a estas. Ele defende que se entendemos a pobreza como um fenômeno complexo o suficiente para ser estimado através apenas da insuficiência de renda, então a escolha ideal é pelos Índices de Pobreza. Se a pobreza, como conceito absoluto, pode ser justificada por alguma necessidade objetiva, então a melhor escolha são as linhas objetivas de pobreza. Porém se isso não é possível, então a opção correta é pelas linhas subjetivas de pobreza. Por outro lado, se a pobreza não é vista como um conceito

absoluto então o melhor é optar pelas linhas relativas de pobreza. E por último, se a pobreza deve ser definida para fins de políticas públicas, então o ideal é que linhas oficiais de pobreza sejam estimadas⁵.

No Brasil, a maioria das linhas de pobreza é calculada através do mesmo método, que considera critérios nutricionais em sua estimação, mais especificamente, a insuficiência calórica.

Para Rocha (2000) embora a utilização de múltiplos de salário mínimo tenha sido mais comum como linhas de pobreza no Brasil, a estrutura de consumo das famílias é a fonte mais adequada para o estabelecimento destas linhas. E isto implica, inclusive, abandonar a utilização dos procedimentos de otimização da cesta alimentar com base em informações sobre o conteúdo nutricional e o preço dos alimentos. Isto por que, a escolhas alimentares das famílias tem se mostrado cada vez menos ótimas, indicando que outras variáveis são consideradas relevantes para os consumidores quando estes fazem suas escolhas de cesta alimentar.

Resulta que o custo da cesta alimentar para as populações de mais baixa renda tem, ao longo do tempo, seu valor aumentado bem acima do índice de preço da alimentação devido à mudança da estrutura da cesta em favor de produtos de preço mais elevado e/ou relativamente pouco eficientes no atendimento das necessidades nutricionais (ROCHA, 2000, p. 1).

Dessa forma, para Rocha (2000) a linha de pobreza deve ser estabelecida através das estruturas de consumo observadas, cujo valor seria determinado em função do mínimo necessário para que um indivíduo funcione adequadamente na referida sociedade.

Além das metodologias e linhas sugeridas acima, existem ainda as calculadas por Peliano (1993); Ferreira, Lanjouw e Neri (2003); Barros e Feres (1998); Ravallion (1998), entre outros tantos autores.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) utiliza linhas de pobreza extrema ou de indigência que estão de acordo com os requisitos nutricionais de cada região brasileira. E a linha de pobreza é considerada duas vezes a linha de indigência.

⁵ Para informações detalhadas sobre os índices e linhas sugeridas, consultar Soares (2009).

E há ainda a definição de pobreza utilizando o critério de um ou dois dólares por dia medidos em PPC⁶, utilizados pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas.

Assim, de acordo com Soares (2009) estamos diante de uma série de metodologias, que em muitas vezes acaba por causar mais confusão do que esclarecimentos.

De acordo com Comim e Bagolin (2002), esta diversidade de conceitos e metodologias deu origem a uma série de medidas ou indicadores de pobreza. A seguir examinaremos as principais medidas do conjunto que identifica pobreza como insuficiência de renda.

3.1.1 Medidas Unidimensionais de Pobreza

Segundo Comim e Bagolin (2002, p. 469) as medidas e indicadores de pobreza podem ser classificados em quatro conjuntos: o primeiro deles é o que trata a pobreza como insuficiência de renda, o segundo como uma privação no espaço das necessidades básicas, o terceiro tem como base a dimensão relativa da pobreza e o quarto define pobreza como privação das capacitações.

Nesta seção examinaremos as principais medidas deste primeiro conjunto apontado por Comim e Bagolin (2002), o qual parte de uma visão exclusiva da pobreza como insuficiência de renda. São elas: a proporção de pobres, hiato médio de renda e o Índice de Foster, Greer e Thorbecke (1984) (FGT) ou a medida de Sen (1981).

A principal e mais básica das medidas é a “proporção dos pobres”, que consiste em, inicialmente, identificar qual a renda dos indivíduos; logo após definir uma renda ou consumo mínimo, denominado linha de pobreza e por fim classificar os indivíduos em pobres ou não-pobres de acordo com a renda que possuem. Os indivíduos com renda inferior a esse mínimo necessário para viver adequadamente

⁶ Utiliza-se a PPC, pois a comparação dos produtos internos brutos (PIB) em uma moeda comum não descreve de forma precisa as diferenças em prosperidade material. A PPC considera as diferenças de rendimentos, bem como as diferenças no custo de vida.

são considerados pobres. A partir destes números, uma medida relativa é criada, que representa a proporção deste grupo de pobres sobre a população total.

A principal crítica a esta medida é que ela não fornece fundamentos suficientes para que a intensidade da pobreza seja mensurada, nem tão pouco a distribuição da pobreza entre os pobres pode ser identificada. Dessa forma as políticas sugeridas por esta medida acabam por considerar mais eficiente a transferência de recursos àqueles que estão mais próximos da linha de pobreza do que àqueles que são mais pobres, dando origem a resultados que nem sempre serão os mais justos. Apesar desta limitação, essa medida de pobreza é amplamente utilizada no Brasil para a mensuração da pobreza na população brasileira, bem como para orientar as políticas públicas.

A medida conhecida como “hiato médio da renda”, é bastante utilizada como tentativa de suprir a principal deficiência da medida de “proporção de pobres”. Essa medida realiza o cálculo das diferenças entre as rendas dos indivíduos e a linha de pobreza, expressando-as como a média dos hiatos relativos de todas as rendas da população. Esse resultado se traduz num indicador da quantidade de recursos necessários para eliminar a pobreza de uma população, ou seja, indica o montante de recursos necessários para prover um incremento na renda dos indivíduos capaz de conferir a estes uma renda que seja compatível ou superior a linha de pobreza.

A principal limitação dessa medida está relacionada à extensão da pobreza. “O hiato médio da renda” indica apenas o montante total de recursos necessários para eliminar a pobreza sem fornecer informações suficientes para a identificação daqueles que são pobres e dessa forma, as políticas sugeridas por essa medida acabam não sendo eficientes, pois muitas vezes as transferências em termos médios podem não satisfazer as necessidades específicas de cada indivíduo.

Como tentativa de corrigir essas falhas referentes a aspectos distributivos, outras medidas são apontadas como, por exemplo, a medida de Foster, Greer e Tholbecke (1984) (FGT) ou a medida de Sen (1981). A medida FGT liga o peso dos hiatos de renda ao grau de desigualdade entre os indivíduos e pondera esse hiato pelo seu quadrático. Comim e Bagolin (2002) enfatizam que as críticas às políticas sugeridas por essa medida são as de que são: (a) unidimensionais, pois tratam apenas da variável renda; (b) parciais, pois tem seu foco nos “meios” em detrimento dos “fins”; (c) muito gerais, pois estão baseadas em idéias médias, podendo não atender as especificidades dos pobres. Porém as julgam apropriadas quando não

existe disponibilidade de outras medidas, há forte grau de correlação entre renda e os fins desejáveis pelos indivíduos e o grau de desigualdade entre as pessoas é baixo.

Apresentadas as principais dificuldades e limitações das linhas e medidas unidimensionais de pobreza, avançaremos no capítulo observando a evolução na queda da desigualdade de renda no Brasil e sua contribuição para a redução da pobreza e extrema pobreza no país.

3.1.2 Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil

A diversidade das condições socioeconômicas e culturais entre os países é justificativa, segundo Rocha (2003, p. 31), para a adoção de medidas específicas de pobreza. Esta especificidade, porém, constitui-se em um obstáculo representativo quando comparações entre nações são necessárias.

Apesar disso, Rocha (2003) afirma que é possível distinguir os países quando falamos de pobreza através de três tipos de grupos, a saber: o grupo dos países que possuem renda per capita baixa e a pobreza absoluta é inevitável, independentemente da distribuição de renda; o de países desenvolvidos, no qual a renda per capita é elevada e a desigualdade de renda é compensada por transferências e acesso universal a serviços públicos de qualidade considerável; e por último, o grupo em que a renda per capita evidencia que o montante total de recursos seria suficiente para garantir o mínimo necessário a toda população, mas a pobreza persiste em função da desigualdade elevada de renda.

O Brasil se classifica neste terceiro grupo, pois apesar de possuir renda per capita representativa, tal característica coexiste com níveis elevados de desigualdade de renda.

Dada a importância da desigualdade de renda para a determinação da pobreza no Brasil, nesta seção analisaremos a evolução de alguns índices de desigualdade de renda no período 2001-2009.

Barros (et al., 2007a) afirmam que desde 2001 o Brasil tem experimentado uma queda acentuada e contínua na desigualdade de renda, porém este sucesso recente deve ser visto apenas com o ponto de partida de uma longa jornada.

Segundo os autores na primeira metade do período, entre 2001 e 2005, o grau de desigualdade de renda no país declinou 4,6%, segundo o coeficiente de Gini, que é umas das principais medidas utilizadas para medir a desigualdade de um país ou região, saindo de 0,593 para 0,566. Comparado a outros 74 países, o Brasil foi o único que reduziu a desigualdade de renda em ritmo tão acelerado.

Barros (et al., 2007a) alertam, porém que apesar desta acentuada queda na desigualdade de renda, o Brasil ainda figura entre as piores posições, pois cerca de 90% dos 124 países para os quais se tem informação sobre o grau de desigualdade, possuem distribuições menos concentradas que a do nosso país.

Para ratificar a queda acentuada da desigualdade de renda apontada através do coeficiente de Gini, Barros (et al., 2007a) utilizam medidas alternativas a este índice, tais como: índice de Theil; a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres e a razão entre renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres. Segundo o autor entre 2001 e 2005 os dois índices de Theil declinaram aproximadamente 10% e a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, bem como a razão entre renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres também apresentaram declínio, 21% e 16%, respectivamente.

Entretanto, embora esta queda acentuada seja corroborada independentemente da medida utilizada, é necessário que a continuidade desta redução na desigualdade de renda seja verificada nas séries que seguem, pois para o período de 2001-2005, apesar da queda já verificada, 50% da população mais pobre do país divide o mesmo montante de renda que é apropriado pela parcela 1% mais rica, o que indica que a desigualdade de renda ainda é muito elevada no Brasil⁷.

A contribuição da queda da desigualdade para o crescimento da renda dos mais pobres e, em conseqüência, para a redução dos níveis de pobreza e extrema pobreza é documentada por Barros (et al., 2007b)

Os autores afirmam que entre os anos de 2001-2005, o crescimento anual da renda nacional foi de 0,9%, porém a taxa de crescimento anual da renda dos 10% e 20% mais ricos foi negativa, -0,3% e -0,1%, respectivamente. Isto indica que para a renda nacional ter crescido os mais pobres devem, sem dúvida, ter ganhado. A taxa de crescimento da renda dos 10% mais pobres atingiu 8%a.a. no período analisado.

⁷ Informações detalhadas sobre os números apresentados devem ser consultadas em Barros (et al., 2007).

Barros (et al., 2007b) o período 2001-2005 foi marcado por transformações positivas na distribuição de renda da população brasileira, pois além de ter ocorrido crescimento, ainda que modesto, ainda houve redução significativa da desigualdade de renda.

Embora tanto o crescimento quanto a queda na desigualdade tenham sido responsáveis pela redução da pobreza e extrema pobreza no país, o autor afirma que “ao contrário de outros episódios históricos em que a pobreza também se reduziu significativamente, dessa vez, a principal força propulsora foi a redução na desigualdade e não o crescimento” Barros (et al., 2007b, p.21).

A lição que se extrai daí não é a de que o crescimento não seja relevante para combater a pobreza. Sabemos que ele é um instrumento fundamental. O que aprendemos, na prática, é que, mesmo quando o crescimento não ocorre, é possível combater a pobreza por meio de reduções na desigualdade. BARROS (et al., 2007b, p.21).

Na base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, os principais dados e indicadores de distribuição de renda e pobreza para a segunda metade do período, entre 2005-2009, também indicam redução significativa da desigualdade de renda no país.

O coeficiente de Gini, que mede o grau de desigualdade de renda domiciliar per capita entre os indivíduos, atingiu em 2009 o valor de 0,543. Isto representa uma queda de 4,69% no período analisado, conforme indicado no gráfico 1⁸.

⁸ O valor do coeficiente de Gini pode variar de 0 a 1. Onde 0 indica ausência de desigualdade e 1 desigualdade máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade).

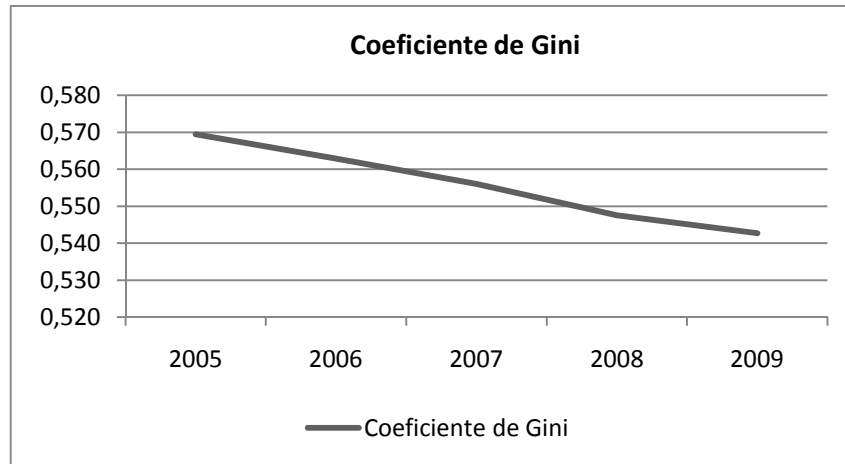


Gráfico 1 – Coeficiente de Gini
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Da mesma forma também as medidas alternativas ao coeficiente de Gini declinaram ao longo da série 2005-2009. O Índice de Theil que - através do logarítimo da média aritmética e geométrica da renda dos indivíduos - mede a desigualdade na distribuição de renda domiciliar per capita, apresenta redução para série em questão⁹.

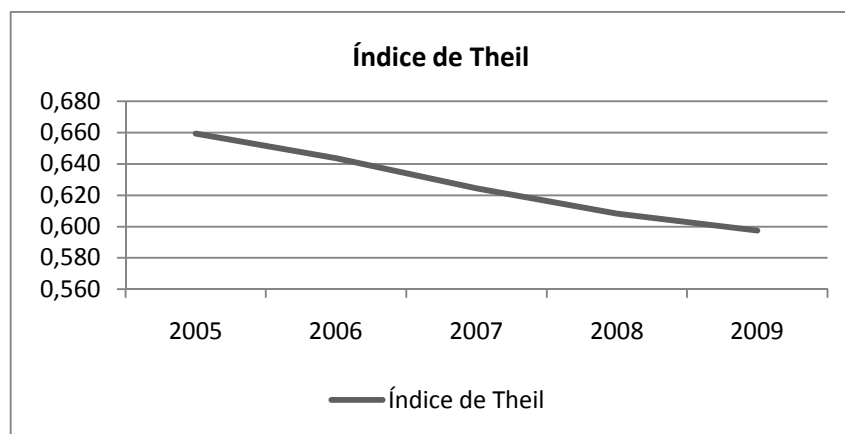


Gráfico 2 – Índice de Theil
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Em 2005 o valor do índice era de 0,659 e em 2009 este valor se reduziu para 0,597, acumulando assim uma redução de 9,41% ao longo da série analisada.

⁹ O índice de Theil é nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo.

Entre 2005-2009, também tanto a razão da renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, quanto a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres declinaram.

Para a série analisada, a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres da população apresentou redução de 12,34%, enquanto a redução da razão da renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres foi de 14,72%.

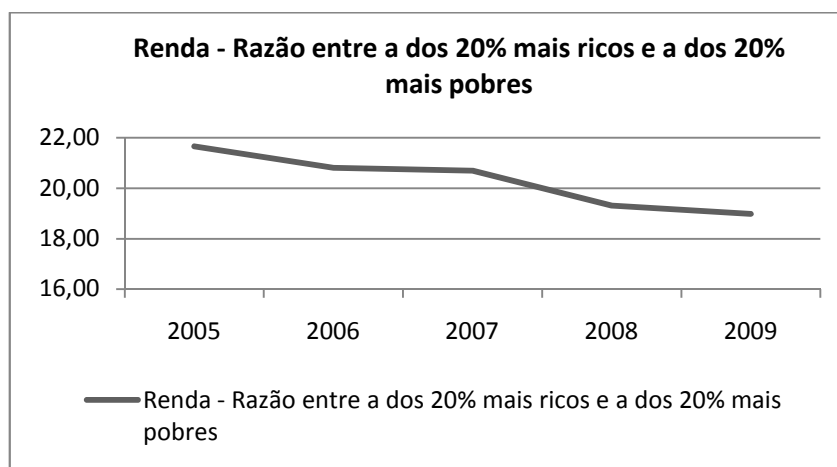


Gráfico 3 – Renda – Razão entre a dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

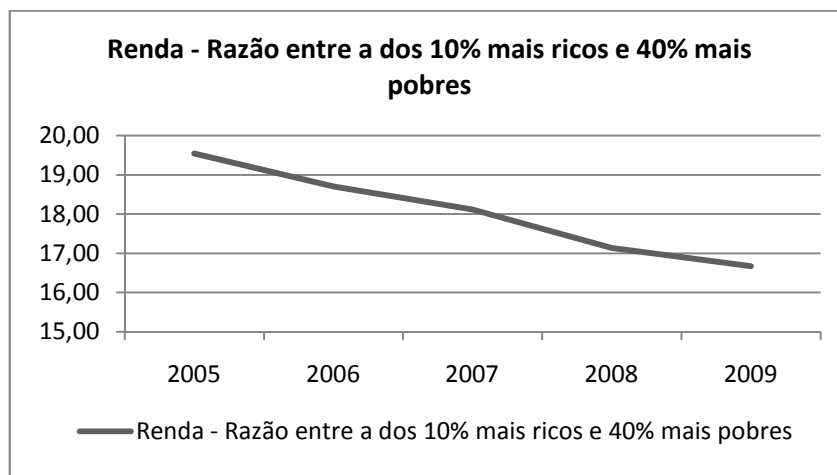


Gráfico 4 – Renda – Razão entre a dos 10% mais ricos e 40% mais pobres
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O dado de participação do centésimo mais rico da população indica que em 2005 a renda desta parcela populacional correspondia ao montante total dos

rendimentos de 22,34% da população mais pobre do país. Em 2009 esta fração mais pobre da população se reduziu para 18,73%, representando uma redução de 16,13% ao longo da série.

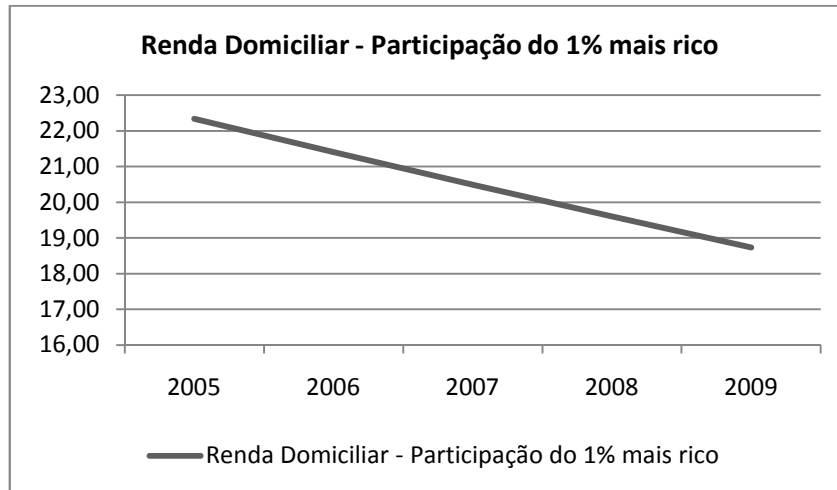


Gráfico 5 - Renda Domiciliar – Participação do 1% mais ricos
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Sobre os números relacionados à pobreza no Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), indica que no início da série 2005-2009, o número de pessoas em domicílios com renda familiar per capita inferior a linha de pobreza era 55.476.712,00 e em 2009 este número se reduziu a 39.631.550,00, o que significa dizer, que neste período 28,56% da população foi retirada da linha de pobreza.

Quando falamos da população extremamente pobre – do número de pessoas em domicílios com renda familiar per capita inferior a linha de extrema pobreza – percebemos que, no período em questão, 34,82% da população foi retirada da linha de extrema pobreza.

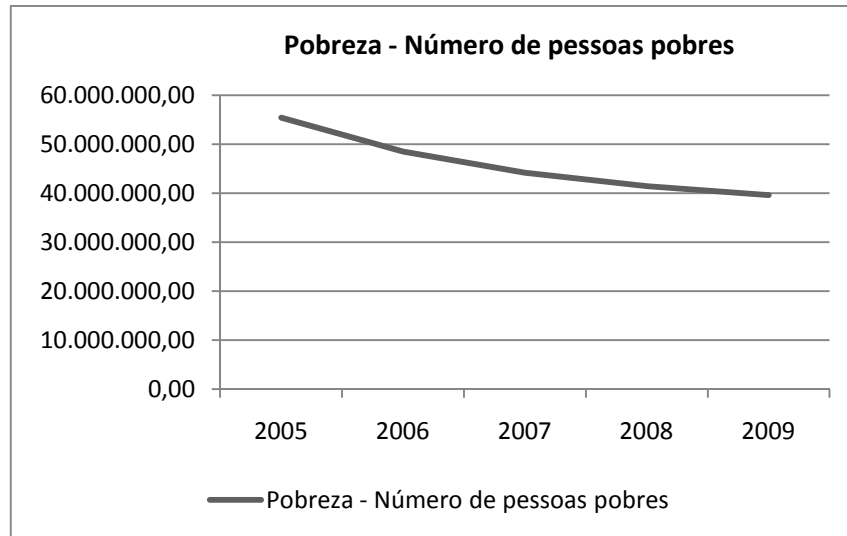


Gráfico 6 - Pobreza – Número de pessoas pobres
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

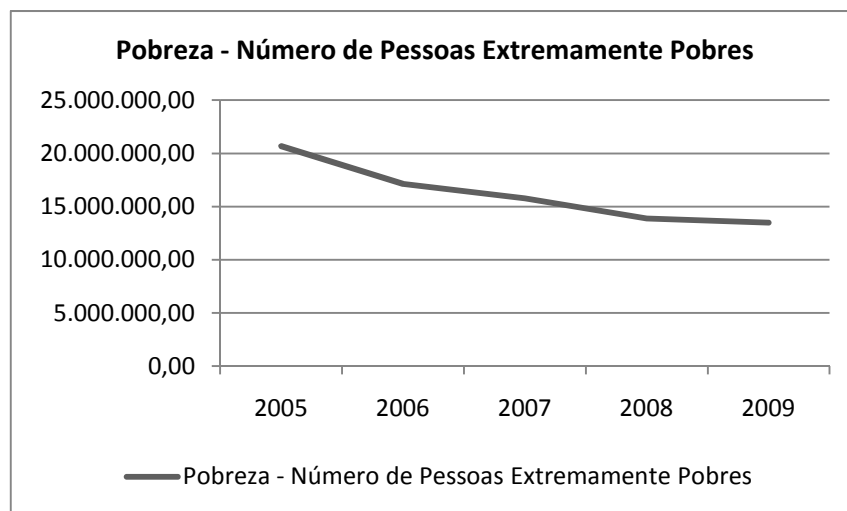


Gráfico 7 - Pobreza – Número de pessoas extremamente pobres
 Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2010), embora o Brasil não se destaque no conjunto de países mundial por ter reduzido de forma mais acelerada a pobreza extrema e a desigualdade de renda nos últimos anos, o país possui posição privilegiada por conseguir diminuir ambos simultaneamente.

Através do comunicado nº38, o IPEA, afirma que se projetados os resultados obtidos no período 2003-2008 em termos de redução da pobreza e desigualdade de renda para o ano de 2016, o Brasil teria um quadro social bastante positivo.

Ou seja, mantendo o mesmo ritmo de diminuição de pobreza e da desigualdade de renda observado nos últimos cinco anos, o Brasil poderia alcançar o ano de 2016 com indicadores sociais próximos aos dos países desenvolvidos. Enquanto a pobreza extrema poderia ser praticamente superada, a desigualdade da renda do trabalho tenderia a estar abaixo de 0,5 do Índice de Gini.(COMUNICADO Nº38 IPEA, p.8)

Porém os dados expostos acima se referem apenas a medidas quantitativas da pobreza e não apresentam informações sobre acesso à educação, saúde, boa alimentação, inclusão social, liberdade para escolher o tipo de vida que os indivíduos têm razão para valorizar, entre outros. Na próxima seção examinaremos a pobreza através do enfoque multidimensional, buscando avaliar a pobreza no Brasil através de medidas qualitativas.

3.2 ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

O caráter multidimensional da pobreza é amplamente aceito no debate acerca da avaliação dos níveis de bem-estar e padrão de vida. De acordo com Comim e Bagolin (2002, p. 2) a pobreza pode ser avaliada em termos absolutos, quando não depende de padrões estabelecidos de vida da sociedade e relativo quando esta dependência é verificada, ou seja, quando o modo como o restante da sociedade vive é considerado.

A abordagem das capacitações fornece os fundamentos necessários para a ampliação do espaço informacional, considerando diversas variáveis como: acesso à saúde, educação, boa alimentação, inclusão social, etc. para a avaliação da pobreza, porém, alguns problemas surgem da necessidade de operacionalização desta abordagem.

Comim e Bagolin (2002, p. 10) citam quatro questões, que segundo os autores “não devem ser ignoradas, mas que, que constituem desafios a serem enfrentados para operacionalização da abordagem”. São elas: avaliação, diversidade, objetividade e contrafactualidade.

Relacionadas à questão da avaliação estão a multiplicidade das variáveis e a diversidade de espaços informacionais, bem como o requisito de solução para o

tratamento da importância diferenciada de inúmeros funcionamentos, que se traduz em uma tarefa expressivamente difícil.

Em função da diversidade humana a variação na conversão de recursos varia de acordo com as capacitações de cada indivíduo e dessa forma a avaliação das capacitações individuais deve ser feita em função daquilo que os indivíduos são capazes de ser ou fazer com esses recursos e não apenas em função da posse destes em si.

A relevância do elemento de diversidade humana para a operacionalização da Abordagem da Capacitação requer que esta condição seja tratada como uma pré-condição empírica a ser verificada antes da aplicação desta abordagem (COMIM;BAGOLIN, 2002, p. 10).

A terceira questão apontada por Comim e Bagolin (2002, p. 11) diz respeito à objetividade. Embora capacitações seja melhor definida como propriedades avaliatórias objetivas, o problema surge da influência das “condições objetivas vividas pelos indivíduos” em suas concepções da realidade.

Dada a popularidade de pesquisas empíricas baseadas em avaliações subjetivas [...], esta característica da Abordagem da capacitação pode ser vista, no mínimo, como um conselho de prudência na interpretação e uso de variáveis subjetivas (COMIM;BAGOLIN, 2002, p. 11).

A natureza contrafactual da abordagem das capacitações é apontada pelos autores como a principal característica desta abordagem, “em virtude da base informacional de avaliação incorporar escolhas e cenários contrafactuais, ela não corresponde a base informacional derivada da observação empírica de fatos (COMIM;BAGOLIN, 2002, p. 11).

Em Comim (et al., 2007, p. 9) encontramos as principais características do espaço informacional das capacitações:

- a) Não-comensurabilidade entre as diversas dimensões, ou seja, por não ser possível reduzir todas elas a uma única dimensão, necessita-se da multidimensionalidade.
- b) Contingência, que promove o entendimento das experiências particulares de cada indivíduo com base no conhecimento prático.
- c) Valor cognitivo das emoções, entendido como uma faceta dos julgamentos, normativos ligada a complexidades de nossa experiência ética.
- d) Contrafactualidade, citada anteriormente, que representa a possibilidade do fazer diferente, indicando o grau de liberdade dos indivíduos.

Para Barros (et al., 2006, p. 7) a agregação das inúmeras dimensões da pobreza parece ser o fator divergente entre os pesquisadores. Segundo os autores, embora a importância de uma medida escalar seja amplamente reconhecida, o problema repousa sobre “como chegar a tal medida, levando em consideração, de forma apropriada, as diversas dimensões da pobreza []”, pois de acordo com estes autores, conforme se avança no processo de construção de tal medida, uma série de dilemas surgem, como por exemplo: a relevância das dimensões, escolha das variáveis e seus pesos, escolha do método de agregação das dimensões de pobreza, escolha da forma de agregação da pobreza de diferentes pessoas, etc.

A partir do exposto, examinaremos as características e principais limitações de dois dos principais indicadores multidimensionais, a saber: o IDH e os IPHs.

3.2.1 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O índice de desenvolvimento humano foi o primeiro índice elaborado a partir de critérios multidimensionais. Desenvolvido em 1990, pelo economista Mahbub UI Haq, com grande contribuição do trabalho de Amartya Sen, o índice surgiu no Programa das Nações Unidas (PNUD) e no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH).

O IDH é uma medida composta de três dimensões: saúde, educação e rendimentos (ou padrões de vida). E quatro indicadores: Esperança de vida ao

nascer, média de anos de escolaridade, anos de escolaridade esperados e rendimento nacional bruto per capita¹⁰.

De acordo com o PNUD (2010, p. 13) o IDH simboliza a reorientação do pensamento, utilizando “um conceito de desenvolvimento muito mais amplo do que o permitido pelo rendimento por si só”.

Entretanto assim como com muitas outras medidas agregadas e de comparação internacional, o IDH “simplifica e captura apenas uma parte do que o desenvolvimento humano envolve”. (PNUD, 2010, p. 13).

Ao longo desses últimos 20 anos o IDH vem recebendo uma série de críticas em função de suas limitações. Para Barros, Carvalho e Franco (2003) dentre as principais deficiências do IDH, três delas assumem importância particular: a seleção arbitrária dos indicadores e pesos; a limitação da estimação do índice apenas para áreas geográficas e por fim a dificuldade de agregação.

Com relação à primeira deficiência os autores afirmam que não há “uma clara racionalidade para as escolhas realizadas”. Eles defendem que a seleção correta de indicadores é aquela que está de acordo com as preferências sociais, mas reconhecem que embora as escolhas implícitas na elaboração do IDH não garantam tal conformidade, o ritmo em que este índice tem se difundido, pode ser uma evidência de que tais escolhas, de fato, não contradizem as preferências sociais.

A segunda limitação apontada por Barros, Franco e Carvalho (2003) diz respeito à unidade mínima de análise, ou desagregabilidade,

O IDH devido a forma como agrega as informações, tem na unidade geográfica sua unidade básica de análise. Portanto, podemos calcular o IDH de um país, de uma cidade ou mesmo de um bairro [...] mas não podemos calcular o IDH de uma família ou dos negros ou das mulheres (BARROS; CARVALHO; FRANCO (2003, p. 6).

¹⁰ A partir do relatório de 2010 os indicadores utilizados para a mensuração do progresso na educação e no rendimento foram alterados e também a forma de agregação dos indicadores. De acordo com o PNUD (2010, p. 15), “a média de anos de escolaridade substitui a alfabetização e as matrículas brutas são reformuladas como anos de escolaridade esperados”. Na mensuração de rendimentos o PNB substitui o PIB. E a agregação das três dimensões é feita através de uma média geométrica.

A outra deficiência, considerada particularmente importante por Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 7), é a falta de agregabilidade do IDH. Segundo os autores tal limitação é originada em função de dois fatores: vários dos indicadores adotados possuem bases populacionais distintas e a não-linearidade existente da elaboração do índice.

3.2.2 Índice de Pobreza Humana (IPH)

O índice de pobreza humana é derivado do IDH e foi criado em 1997, pela ONU com o objetivo de mensurar a pobreza humana. É construído para os países em desenvolvimento, IPH-1 e para os países industrializados IPH-2 e considera as mesmas dimensões que o IDH, acrescentando, porém uma quarta dimensão no IPH-2: a exclusão social medida pela taxa de desemprego médio¹¹.

O IPH mede as privações do desenvolvimento humano. O índice reflete a distribuição do progresso e mede o acumulado existente de privações. As variáveis utilizadas no IPH são: longevidade, representada através da porcentagem de pessoas que viverão menos de quarenta anos; conhecimento, através da porcentagem de adultos analfabetos; e padrão de vida, refletido pela porcentagem de pessoas que não possuem acesso aos serviços de saúde e água potável e o número de crianças subnutridas.

As críticas a este índice se assemelham as feitas ao IDH, em função da similaridade da escolha das dimensões e indicadores e da metodologia utilizada. Da mesma forma que para o IDH, as críticas feitas aos IPHs, por Barros, Carvalho e Franco (2006) estão centradas na escolha das dimensões, indicadores e pesos; desagregabilidade; e agregabilidade.

¹¹ De acordo com o Compêndio de Indicadores de Sustentabilidade de nações, um índice específico para os países industrializados foi criado em função da variação da privação humana em função das condições sociais e econômicas e também para aproveitar a base mais ampla de dados disponível nestes países.

3.2.3 Novas Medidas Multidimensionais

De acordo com o PNUD (2010, p. 90) as inovações com maior representatividade no relatório do ano do seu 20^a aniversário são as três novas medidas multidimensionais introduzidas a ele: O IDH ajustado à desigualdade (IDHAD); o índice de desigualdade de gênero (IDG) e o índice de pobreza multidimensional (IPM).

O IDHAD é estimado para 139 países e capta as perdas no desenvolvimento humano que são consequência das desigualdades da saúde educação e rendimento. O índice de desigualdade de gênero é calculado para 138 países e evidencia as desigualdades de gênero na saúde reprodutiva, na capacitação e na participação no mercado de trabalho. E por fim, o índice de pobreza humana revela as privações sofridas pelas famílias nas três dimensões do IDH, saúde, educação e padrão de vida.

3.2.3.1 O IDH Ajustado à Desigualdade - IDHAH

O IDHAD identifica a desigualdade em cada dimensão do IDH para uma série de países. Ou seja, além de considerar a média de desenvolvimento humano de determinado país, através dos indicadores de saúde, educação e rendimento, ele leva em consideração também sua distribuição.

“O IDHAD incorpora as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento, ao “descontar” o valor médio de cada dimensão de acordo com o respectivo nível de desigualdade” (PNUD, 2010, p. 91).

Quando não existirem desigualdades entre as pessoas o IDHAD será igual ao IDH, e será tão menor que este último quanto maior for a desigualdade observada.

De acordo com o PNUD (2010, p. 91) em geral os países com menor desenvolvimento revelam níveis maiores de desigualdades multidimensionais e em função disto, maiores perdas no desenvolvimento, embora a variância observada seja significativa.

As alterações, ao longo do tempo, dos diferentes aspectos da desigualdade podem ser estimadas e comparadas através do cálculo do IDHAD em diferentes pontos do tempo.

Segundo o PNUD (2010, p. 93) “as desigualdades na saúde ou educação ou em ambas excede a desigualdade relativa ao rendimento”, evidenciando a importância e a validade de medidas multidimensionais para a orientação de políticas públicas.

Embora o IDHAD capte a desigualdade que através do IDH não é possível identificar, devido a problemas técnicos relacionados com a base de dados ele ainda não capta as desigualdades sobrepostas. Ou seja, “[...] se as mesmas pessoas sofrem uma ou várias privações” (PNUD, 2010).

3.2.3.2 O Índice de Desigualdade de Gênero - IDG

O IDG capta as perdas no desenvolvimento, conseqüentes das desigualdades de gênero existentes. O índice inclui três dimensões que são críticas para as mulheres: saúde reprodutiva, capacitação e participação no mercado de trabalho. Ele pode variar de 0 a 1, onde 0 indica ausência de desigualdade e 1 desigualdade total.

Segundo o PNUD (2010, p. 94) quanto maior a correlação das desigualdades de gênero em todas as dimensões, mais próximo de 1 estará o índice.

Uma das vantagens apontadas pelo PNUD (2010) para o IDG, é o fato do índice capturar a sobreposição das desigualdades. “As desvantagens sobrepostas constituem um aspecto importante da desigualdade de gênero e a captação destas é uma vantagem essencial do IDG” (PNUD, 2010, p. 94).

Cinco indicadores estão associados às três dimensões do IDG: Mortalidade materna; Fertilidade adolescente; Representação parlamentar; Realização educativa (nível secundário e acima); e participação da força de trabalho.

De acordo com o PNUD (2010, p. 97) outras questões também são relevantes para o bem-estar feminino, como por exemplo, a ocupação do tempo, o acesso aos bens, à violência doméstica e a capacitação ao nível local, porém ainda não existem dados fiéis e atualizados.

3.2.3.3 O Índice de Pobreza Multidimensional – IPM

O IPM evidencia as privações sobrepostas ao nível familiar através das mesmas dimensões do IDH, indicando o número médio de indivíduos pobres e as privações sofridas pelas famílias.

O IPM substitui o IPH, superando algumas de suas falhas como, por exemplo, a identificação dos indivíduos específicos, famílias ou grupos de peso que sofrem privações em conjunto, que de acordo com o PNUD (2010, p. 99) não era possível através do IPH. Segundo o PNUD (2010, p. 99) o IPM,

pode ser discriminado por dimensão para mostrar como se modifica a composição da pobreza multidimensional em incidência e em intensidade nas diferentes regiões, grupos étnicos, etc., trazendo implicações úteis para as políticas.

O IPM resulta da contagem do número de pessoas pobres multidimensionalmente e do número médio de privações multidimensionais das famílias. O índice inclui as três dimensões semelhantes as do IDH: saúde, educação e padrão de vida. Estas dimensões estão relacionadas com 10 indicadores, cada um como o mesmo peso dentro da sua dimensão.

De acordo com o IPM uma pessoa é multidimensionalmente pobre se sofre privações em, no mínimo, dois até seis indicadores.¹²

Segundo o PNUD (2010, p. 101) comparados IPM e a pobreza de rendimentos, na maioria dos países para os quais se têm as duas medidas, a contagem dos que são pobres multidimensionalmente é maior do que a dos pobres em termos de rendimento. O relatório afirma que geralmente países com IDH mais baixo, possuem maior probabilidade a apresentarem maior pobreza multidimensional do que de rendimentos.

¹² De acordo com o PNUD (2010, p. 100), a divisão varia de acordo com o peso do indicador específico na medida geral.

Assim como o IDG, também o IPM apresenta limitações em função, principalmente da restrição de dados,

apesar dos melhoramentos na disponibilidade e na qualidade de dados desde 1990, ainda existem grandes lacunas e falhas. Ainda faltam boas medidas de resumo de aspectos críticos do bem-estar, nomeadamente em relação à capacitação. E é necessário mais trabalho a nível conceitual e empírico para juntas as duas agendas, a da sustentabilidade ambiental e a da medição do desenvolvimento humano (PNUD, 2010, p. 104).

3.2.4 Pobreza no Brasil através de Indicadores Multidimensionais

De acordo com as medidas reveladas no PNUD (2010), o IDH do Brasil é 0,699. Entre os 169 países para os quais essa medida foi divulgada, o Brasil está relacionado no grupo de países com desenvolvimento humano elevado, ocupando a 73ª posição no ranking. A Noruega é, atualmente, o país com o maior IDH, 0,938 e o pior IDH é o do Zimbábue: 0,140.

Quanto à evolução do país em termos de desenvolvimento humano, entre os anos 2000 e 2010, a taxa de crescimento médio anual do IDH brasileiro foi de 0,73%. A posição do Brasil no Ranking, segundo o PNUD (2010) entre os anos de 2005 e 2010 manteve-se inalterada.

Com relação às novas medidas apresentadas pelo PNUD (2010), o IDHAD do Brasil é 0,509. A diferença entre este índice e o IDH, representa uma perda global de 27,2%. Segundo o PNUD (2010, p. 91) a perda média é de 22%, variando entre 6% e 45% (na República Checa e Moçambique, respectivamente). O relatório aponta ainda que mais de 80% dos países perde mais de 10% e aproximadamente 40% perde mais de 25%.

O índice de desigualdade de gênero, calculado para o ano de 2008, é 0,631 para o Brasil. Comparados aos outros países o Brasil ocupa 80ª posição no ranking do IDG. O melhor IDG é o dos Países Baixos, 0,17 e o pior é do Iemen, 0,85.

O índice de pobreza humana do Brasil é 0,039. De acordo com o PNUD (2010, p.103) as taxas regionais de pobreza multidimensional variam entre 3% e 65%, na Europa e Ásia Central e na África subsariana, respectivamente.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente é bastante comum encontrarmos textos que discutam o caráter multidimensional da pobreza, ampliando a base de variáveis consideradas para a determinação deste fenômeno. Porém, apesar da existência desses novos métodos qualitativos, segundo Comim e Bagolin (2002), a mensuração da pobreza ainda é, em grande parte, feita através de medidas quantitativas, como as linhas de pobreza, que seguem orientando as principais políticas de combate à pobreza no Brasil.

As principais medidas quantitativas são apontadas por Comim e Bagolin (2002) como: a proporção de pobres, hiato médio de renda e o Índice de Foster, Greer e Thorbecke (1984) (FGT) ou a medida de Sen (1981). Embora possuam algumas limitações, tais medidas são amplamente utilizadas para a mensuração da pobreza no país.

Apesar de possuir renda per capita representativa e em níveis similares a de países desenvolvidos, tal característica coexiste no Brasil com níveis elevados de desigualdade de renda.

Barros (et al., 2007) afirmam que desde 2001 o Brasil tem experimentado uma queda acentuada e contínua dessa desigualdade de renda, porém este sucesso recente deve ser visto apenas como o ponto de partida de uma longa jornada.

Através do comunicado nº38, o IPEA, afirma que se projetados os resultados obtidos no período 2003-2008 em termos de redução da pobreza e desigualdade de renda para o ano de 2016, o Brasil teria um quadro social bastante positivo. Essa projeção, porém está baseada apenas em medidas quantitativas e não revela nenhuma informação sobre a evolução do desenvolvimento humano no país.

Quanto à evolução do país em termos de desenvolvimento humano, entre os anos 2000 e 2010, a taxa de crescimento médio anual do IDH brasileiro foi de 0,73%. E a posição do Brasil no Ranking, segundo o PNUD (2010) entre os anos de 2005 e 2010 manteve-se inalterada.

O relatório também apresenta três novas medidas de desigualdade: O IDH ajustado à desigualdade (IDHAD); o índice de desigualdade de gênero (IDG) e o índice de pobreza multidimensional (IPM).

O IDHAD do Brasil é 0,509. A diferença entre este índice e o IDH, representa uma perda global de 27,2%. O índice de desigualdade de gênero, calculado para o ano de 2008, é 0,631 e por fim, o índice de pobreza humana do Brasil é 0,039.

Embora tais medidas multidimensionais de bem-estar e pobreza revelem certas limitações, conforme exposto, elas têm seus méritos reconhecidos através da ampliação das bases para a mensuração da pobreza, bem como se constituem em um importante elemento para a reorientação de políticas públicas.

No próximo capítulo trataremos das políticas públicas para o combate da pobreza, abordando aspectos importantes a serem incorporados a elas como a questão de gênero, meio ambiente e nutrição.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA

O papel desempenhado pela mensuração avaliatória de bem-estar e pobreza para a elaboração de políticas públicas é fundamental, pois através delas é que se determinam quais indivíduos serão considerados pobres, quais e quantas pessoas serão beneficiadas por programas de combate à pobreza, de que forma e em que magnitude estes indivíduos serão atendidos, etc.

Em geral as abordagens welfaristas, por assumirem que os indivíduos são os melhores juízes do seu próprio bem-estar, mantêm seu foco em políticas públicas que criem, por exemplo, oportunidades adequadas de geração de renda, enquanto as abordagens não-welfaristas julgam necessário que sejam feitos gastos públicos direcionados e em espécie em áreas como as da educação, saúde pública e meio ambiente, por exemplo.

Reconhecido o caráter multidimensional da pobreza, quando tratamos do assunto é necessário considerarmos aspectos importantes que se inter-relacionam de forma bastante complexa com este fenômeno. Desta forma, este capítulo, pretende abordar as relações entre meio ambiente, questão de gênero, nutrição e a pobreza, destacando a importância das relações interativas entre as políticas sociais e macroeconômicas.¹³

4.1 POLÍTICAS MICRO E MACROECONÔMICAS

As medidas de bem-estar e pobreza são utilizadas entre outras coisas para avaliar a equidade das políticas públicas, elucidando, de acordo com Duclos e Araar (2006, p. 18) questões como: O crescimento é pró-pobre? De que forma os impostos indiretos e os preços relativos afetam os pobres? Quais devem ser os grupos alvo para as políticas sociais do governo? Que impacto as transferências de renda tem

¹³ De acordo com Delamonica e Mehrotra (2006) embora seja difícil estabelecer relações de causalidade entre os diversos elementos que determinam a pobreza, eles estão relacionados de forma bastante complexa e mesmo que nenhum elemento seja necessário ou suficiente para o avanço do outro, eles se ajudam mutuamente.

sobre a pobreza? São os mais pobres entre os pobres os mais beneficiados pelas políticas públicas?

Segundo os autores um exemplo importante deste papel central da medição da pobreza para as políticas públicas é a seleção dos indicadores adequados. “The theory of optimal targeting” sugere que os indicadores utilizados devem ser facilmente observáveis e tão exógenos quanto possível, enquanto forem tão relacionados quanto possível com o status da verdadeira pobreza dos indivíduos.¹⁴

Perfis de pobreza são, portanto, na visão dos autores, naturalmente dependentes da abordagem utilizada, suas medidas e metodologias para a avaliação do bem-estar. Estimativas de erros de inclusão e exclusão são também, produto do perfil escolhido da pobreza. Para Duclos e Araar (2006, p. 19), esses erros são centrais no *trade-off* que envolve escolher entre uma ampla cobertura da população a custos individuais reduzidos ou uma menor cobertura com apoio mais generoso aos mais necessitados, por exemplo.

Outra questão apontada por Duclos e Araar (2006, p. 19) diz respeito à questão da distribuição dentro e entre grupos de redistribuição. Para os autores a elaboração do regime ideal para esta redistribuição pode ser revelada por um perfil de pobreza global.

Sobre a determinação das políticas públicas através das abordagens welfarista e não-welfarista, Duclos e Araar (2006, p.19) afirmam que esta primeira, por assumir que os indivíduos são os melhores juízes do seu próprio bem-estar, mantém seu foco em políticas públicas que criem, por exemplo, oportunidades adequadas de geração de renda, permitindo aos indivíduos que decidam e revelem o caráter maximizador da utilidade destas oportunidades, em comparação aos outros recursos que estão disponíveis para eles.

A abordagem não-welfarista, por sua vez, defende que políticas públicas baseadas apenas na geração de oportunidades de renda, nem sempre, são a melhor opção, pois não obrigatoriamente esses recursos serão convertidos em funcionamentos adequados como boa nutrição e saúde, por exemplo. Para a abordagem não-welfarista é necessário que sejam feitos gastos públicos

¹⁴ Segundo os autores, de acordo com a teoria mencionada, os indicadores que não são facilmente observáveis pelos administradores do programa são de pouco valor prático. Da mesma forma, indicadores que podem ser alterados facilmente pelos indivíduos serão distorcidos pela presença do programa e perderão seu valor informativo.

direcionados e em espécie em áreas como as da educação, saúde pública e meio ambiente.

Uma objeção que surge, segundo os autores, a esta última abordagem diz respeito ao seu caráter paternalista, pois supõe que o atendimento de um conjunto de necessidades, muitas vezes arbitrariamente especificado, deva ser absoluto a qualquer outro tipo de interesse individual.

Delamonica e Mehrotra (2006) defendem a elaboração de políticas públicas através da abordagem não-welfarista, ou das capacitações, argumentando que padrões de vida também são determinados pelo acesso a serviços sociais básicos, saúde e sustentabilidade ambiental, os quais exercem influência sobre as capacitações e funcionamentos.

Para isso, discutem a importância das relações interativas entre as políticas sociais e macroeconômicas, tratando da sinergia entre crescimento de renda e capacitações, da interação do meio ambiente com esta sinergia¹⁵ e também das particularidades que envolvem essas questões em cada país, pois de acordo com os autores, o caminho do crescimento dos padrões de consumo e capacidade de produção, utilizados em países industrializados, não é uma opção para os países em desenvolvimento sob o ponto de vista ambiental.

Para Delamonica e Mehrotra (2006, p. 1) um elemento fundamental da interação entre o ambiente e essa sinergia econômico-social é a geração de tipos particulares de trabalho produtivo, que garantam a sustentabilidade ambiental e aumentem o valor acrescentado da cadeia de produção, gerando aumento de renda, mas também proteção da natureza para que as gerações futuras possam sobreviver.

Este tipo de trabalho não seria apenas valorizado em um sentido pessoal, mas também no sentido de inverter o ciclo da pobreza, aumento populacional e a degradação ambiental.

Os autores apontam a frequência com que a ausência dessa interação entre as políticas micro e macroeconômicas ocorre e alertam que em parte em função disto, países com estruturas distintas em termos populacionais e empregatícios, por exemplo, acabam adotando o mesmo tipo de políticas públicas.

¹⁵ O conceito de sinergia nos diz que o efeito resultante da ação de vários agentes que atuam de forma coordenada para um objetivo comum pode ter um valor superior ao valor do conjunto desses agentes, se atuassem individualmente sem esse objetivo comum previamente estabelecido.

Dessa forma, a necessidade da adoção de uma estratégia diferente da que é seguida pela maioria dos países é apontada por Delamonica e Mehrotra (2006, p. 2), os quais sugerem que o ponto de partida é a sinergia conhecida entre as intervenções sociais nos cuidados básicos de saúde, saúde reprodutiva, educação, nutrição e acesso à água e saneamento básico.

This synergy takes place at a micro-economic level as illustrated by the positive influence of better nutrition on school attendance and learning. Better education leads to improved health outcomes and lower fertility rates. Increased access to water also improves health outcomes and school attendance. Thus, a web or mesh of interactions takes place (DELAMONICA; MEHROTRA, 2006, p. 2).

Assim, uma segunda sinergia é apontada, a qual tem espaço a nível macroeconômico e ocorre entre a redução da pobreza, ampliação dos funcionamentos e desenvolvimento econômico.

For synergies to be realised at this macro-societal level, actions on several fronts are needed (e.g. fiscal policies which promote full employment and provide sufficient funding for basic social services, monetary policy to promote investment and full employment, regulating the quality of basic social services, distributive policies to reduce poverty, and so on). This supports the need to integrate social policies with macro-economic ones (DELAMONICA; MEHROTRA, 2006, p. 2).

Algumas políticas que podem ser elaboradas através deste modelo dual de sinergias são sugeridas. Para Delamonica e Mehrotra (2006, p. 6) a primeira condição é a de abandonar noções simplistas, os investimentos devem ser feitos em capital físico e na expansão dos funcionamentos. As melhorias devem focar-se na educação, saúde, infra-estrutura moderna e conservação ambiental.

Além destes aspectos é necessária a adoção de políticas fiscais adequadas, já que os impostos e gastos públicos desempenham um papel importante em função do impacto que geram nos rendimentos disponíveis e em função das vantagens ou desincentivos que são criados para favorecer ou desestimular a produção de certos produtos.

A distribuição desigual de bens, também é apontada por Delamonica e Mehrotra (2006, p. 8) como algo a ser resolvido, pois segundo os autores ela não é apenas uma fonte de distribuição de renda em determinado período de tempo, mas a causa da crescente desigualdade de renda, apesar do crescimento econômico, presente na economia de uma série de países.

O papel desempenhado pelas mulheres na reprodução social também merece atenção quando falamos em distribuição de renda, pois são extremamente importantes para a elaboração de políticas públicas. Esta atividade (produção de seres humanos) além de não ser valorizada economicamente é freqüentemente considerada atividade inerente ao gênero. Não incorporar os diferenciais das atividades entre gêneros e a alocação intra-domiciliar na análise do impacto das políticas públicas, é na opinião dos autores, bastante pernicioso não só para as mulheres, mas para toda a sociedade.

Dessa forma eles sugerem que a manutenção de baixos níveis de desemprego e altos salários seja feita em conformidade com outros aspectos, que consideram, por exemplo, a conservação ambiental, as diferenças de gênero, entre outros, para a elaboração de programas públicos de combate a pobreza.

As figuras a seguir sintetizam dois dos exemplos que são sugeridos por Delamonica e Mehrotra (2006) de empregos produtivos que além de promover a realização pessoal, agregam valor à economia e colaboram com a conservação ambiental.

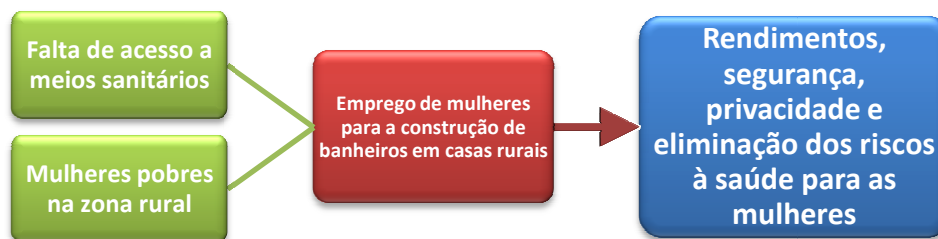


Figura 2 – Empregos produtivos – Exemplo 1
Fonte: Elaborada pelo autor

A figura 2 nos mostra que combinando a falta de acesso a meios sanitários com a falta de atividade para as mulheres que vivem na zona rural, é possível gerar emprego e conseqüentemente rendimentos, além de segurança, privacidade e eliminação dos riscos à saúde destas mulheres, podendo ser à elas mesmas designada a tarefa de construção de banheiros em habitações rurais.

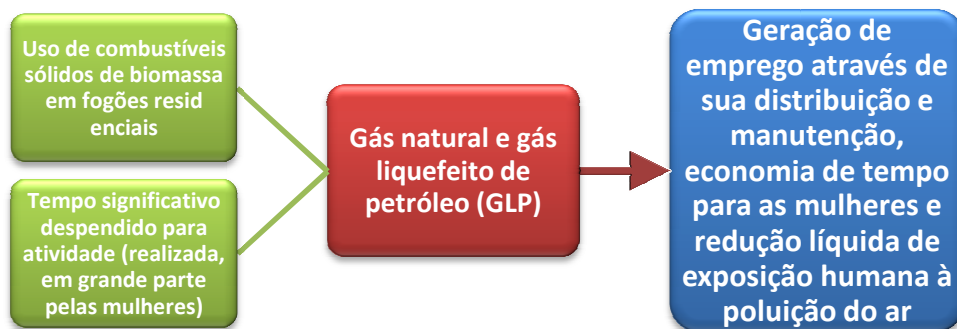


Figura 3 – Empregos produtivos – Exemplo 2
Fonte: Elaborada pelo autor

Da mesma forma a figura 3, evidencia que a adoção do gás natural e gás liquefeito de petróleo (GLP) além de gerar benefícios ambientais, pois substitui os combustíveis sólidos de biomassa, otimiza o tempo das mulheres e reduz a exposição humana à poluição do ar, além de gerar emprego através da sua distribuição e manutenção.

4.2 MEIO AMBIENTE E POBREZA

A discussão sobre desenvolvimento sustentável está cada vez mais presente no debate acerca do modelo ideal a ser seguido pelos países em desenvolvimento. Devido à complexidade das inter-relações entre produção, consumo, sociedade, meio ambiente, políticas públicas, etc. uma série de posições são assumidas por diversos autores referentes à maneira como a organização de todas essas variáveis se relacionam com a pobreza.

Moretto e Schons (2007, p. 1) afirmam que o processo produtivo envolve na maioria das vezes externalidades negativas¹⁶ mesmo quando tecnologias limpas de produção são adotadas, lembrando ainda que em função dos altos custos destas últimas, a grande maioria dos países pobres tem maior dificuldade em adotá-las.

A relação entre meio ambiente e pobreza assume diversas formas, enquanto alguns autores entendem que a pobreza pode derivar de inúmeros fatores como desmatamento, poluição do ar, tratamento inadequado dos resíduos, etc. outros autores afirmam que é a insuficiência de renda que pode causar danos ao meio ambiente, através de padrões de produção e consumo de energias mais baratas, porém danosas à natureza, por exemplo.

A relação entre meio ambiente e pobreza está ligada também aos aspectos qualitativos desta última. Segundo Delamonica e Mehrotra (2006) problemas ambientais também afetam os funcionamentos dos indivíduos. Entre os diversos fatores, os autores citam a falta de acesso à água tratada, que demanda tempo e energia; a poluição atmosférica proveniente da produção industrial, que promove doenças respiratórias; a utilização de biomassa para cozinhar, que também causa infecções respiratórias, principalmente em mulheres e crianças, que são os principais envolvidos nesta atividade; a atividade madeireira nas florestas, que além de destruir a subsistência local ainda provoca erosões no solo, etc.

Para Duflo, Greenstone e Hanna (2008, p. 1) a poluição do ar continua a ser uma ameaça global significativa, de acordo com os autores, metade da população e até 95% dos países pobres, continuam a depender de combustíveis sólidos, incluindo os de biomassa e carvão, para atender suas demandas energéticas.

Cozinhar em fogões tradicionais que utilizam combustíveis de biomassa é bastante prejudicial à saúde, principalmente respiratória, já que a emissão de poluentes é elevada. As mulheres por estarem mais ligadas a esta tarefa e as crianças por acompanharem suas mães, são as mais afetadas por esse tipo de problema.

Segundo Bruce (et al., 2006 apud DUFLO, GREENSTONE e HANNA, 2008) os combustíveis sólidos são o segundo fator ambiental que mais gera doenças entre a população¹⁷. E a quarta causa mais importante do excesso de mortalidade geral

¹⁶ Externalidades negativas envolvem a imposição involuntária de custos, ou seja, são efeitos negativos resultantes de determinada atividade sobre terceiros.

¹⁷ O primeiro é a contaminação da água.

nos países em desenvolvimento, após doenças por desnutrição, doenças contraídas através de sexo sem segurança e doenças contraídas por vias navegáveis.

Em geral, as famílias expostas aos danos destes combustíveis que são mais baratos, porém não muito limpos e eficientes, são as de baixa renda. De acordo com a escada de energia, apontada por Duflo, Greenstone e Hanna (2008), estas famílias tendem a ficar na parte inferior.¹⁸

Um grande número dessas famílias reside na Ásia e na África, em Duflo, Greenstone e Hanna (2008) encontramos que: 95% da população no Afeganistão usa esses combustíveis, 95% no Chade, 87% em Gana, 82% na Índia e 80% na China. O carvão, bastante utilizado na China, é visto como um combustível de qualidade ligeiramente superior, em função de sua eficiência e armazenamento, porém ele pode ser de fato mais sujo do que a madeira. Holdren e Smith (2000) apud Duflo, Greenstone e Hanna (2008).

Os autores afirmam que esta exposição a poluentes tóxicos pode, em alguns casos, resultar em uma concentração de até 10 vezes o nível permitido para o período de 24 horas.¹⁹ Dessa forma, a literatura recente, vem despendendo esforços para avaliar a magnitude desses níveis de exposição.

Para Duflo, Greenstone e Hanna (2008), a avaliação dos danos causados pela poluição deve também ir além dos relacionados com a saúde dos indivíduos, pois outros problemas derivam da debilitação da saúde, gerando assim um ciclo vicioso.

¹⁸ Consultar informações sobre a Escada de Energia em Dufos (2008).

¹⁹ O padrão para uma média anual admissível para o período de 24 horas é 150ug/m³, segundo a Protection Agency (EPA).



Figura 4 – Ciclo vicioso
Fonte: Elaborada pelo autor

Ou seja, famílias carentes por não possuírem recursos para a utilização de combustíveis limpos, utilizam os combustíveis de biomassa, que poluem o ar e afetam a saúde destes indivíduos. Com a saúde debilitada, seus níveis de produtividade são menores e conseqüentemente seus rendimentos também.

Segundo Duflo, Greenstone e Hanna (2008) um método que tem sido utilizado pelos governos, instituições não-governamentais e organizações internacionais para reduzir a poluição do ar são os subsídios para a utilização de combustíveis limpos. Porém a utilização destes combustíveis implica em altos custos para as famílias pobres, conforme mencionado anteriormente, além de gerar dificuldades de transporte para zonas rurais.

Alternativamente, vem se promovendo o uso de fogões melhores, que embora utilizem combustíveis de biomassa, o fazem de forma mais eficiente e não impõem custos tão altos as famílias. Porém, de acordo com os autores a redução da fumaça por fogões um pouco melhores, depende do uso e manutenção adequados.

Uma terceira alternativa ao problema, que é apontada por Dasgupta (et al., 2004a-2004b apud DUFLO, GREENSTONE e HANNA, 2008), é convencer as famílias a aumentarem a ventilação e permeabilidade dos telhados e paredes com o objetivo de reduzir a exposição à fumaça.

Para Delamonica e Mehrotra (2006) as sinergias surgem em quase todas as esferas. Os autores citam a importância das mudanças tecnológicas e estruturais na

avaliação dos impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente e afirmam que existe uma série de alternativas através das quais a redução da pobreza leva à melhoria das condições ambientais.

Assim como Duflo, Greenstone e Hanna (2008), os autores também expõem o problema da utilização de combustíveis de biomassa, utilizados nas residências de forma inadequada, como um ponto bastante importante a ser superado.

In as far as new, more technologically and environmentally appropriate activities and employment are promoted through state policies, and those at the bottom of the income distribution can access these jobs (which is more likely if functionings are present and rising), income distribution improves and income poverty is reduced - closing another synergetic loop (DELAMONICA; MEHROTRA, 2006, p. 7).

Um ponto importante abordado sobre a noção de sinergia diz respeito a relação entre os quatro tipos de intervenções, para Delamonica e Mehrotra (2006), em estratégias onde uma das intervenções está ausente, o efeito das intervenções nas outras três esferas é menor do que seria se a estratégia envolvesse os quatro tipos.

Policies which focus largely on economic growth, without much regard for income-poverty reduction, enhancement of functionings or environmental sustainability are doomed to unequal income distribution (and thus higher income poverty), lower levels of functionings (than otherwise possible), or environmental decline, which will dampen economic prospects in the long run (DELAMONICA; MEHROTRA, 2006, p. 7).

Utilizando a terminologia de Sen, os autores explicam que uma estratégia de crescimento mediado poderia ser traduzida em melhoria de funcionamentos (redução da pobreza), através de políticas sociais de apoio (transferências)²⁰, o que resultaria em redução da pobreza.

²⁰ Embora programas de transferências de renda assumam um papel bastante importante quando falamos de políticas públicas de combate à pobreza, por saber da extensão e complexidade do assunto, não trataremos desses programas de forma direta e aprofundada neste trabalho.

No entanto, os autores alertam,

[...] a growth mediated strategy is a risky proposition, as many elements may not materialize in this long causal chain. Moreover, it could represent unconscionable delay for those at the bottom of the social pyramid. This is one of the major respects in which our argument differs from that of the Washington Consensus. The poor should not have to wait for the benefits of economic growth (DELAMONICA; MEHROTRA, 2006, p. 7).

A sinergia entre redução da pobreza de renda, melhoria dos funcionamentos, crescimento econômico e sustentabilidade ambiental, proposta pelos autores, se traduz em justificativa bastante razoável, para a necessidade de integração entre as políticas sociais e econômicas.

Partindo do esquema do ciclo vicioso apontado por Duflo, Greenstone e Hanna (2008), percebe-se com facilidade que intervenções que objetivam melhorias e conservação ambiental são necessárias e complementam as estratégias de combate à pobreza, contrariando a opinião de muitos autores que afirmam que os países em desenvolvimento devem se preocupar primeiro em aumentar suas rendas para depois tratar dos problemas ambientais de longo prazo.

De acordo com Duflo, Greenstone e Hanna (2008) só a redução da poluição atmosférica nas residências já possui um impacto bastante grande no bem-estar dos indivíduos. O esquema da figura quatro ilustra um ciclo virtuoso oriundo deste processo.

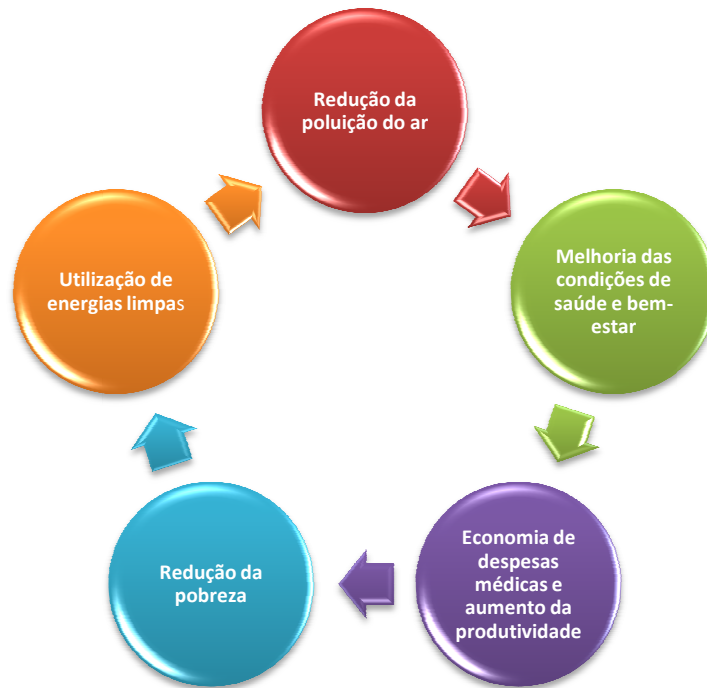


Figura 5 – Ciclo virtuoso
Fonte: Elaborada pelo autor

A figura 5 mostra que a redução da poluição do ar provoca melhorias das condições de saúde e bem-estar, gerando economia de despesas médicas e aumento da produtividade, que por sua vez, gera aumento dos rendimentos e redução da pobreza, conferindo as famílias melhor condição financeira, o que permite a utilização de energias limpas. A utilização de energias limpas, reduz a poluição do ar e assim, o ciclo se inicia novamente.

4.3 A QUESTÃO DE GÊNERO E POBREZA

Quando falamos de pobreza é necessário considerar as desigualdades de gênero, que afetam de forma substancial as mulheres, as quais enfrentam uma série de dificuldades ao tentarem se inserir no mercado de trabalho, conciliar duplas jornadas, auferir rendimentos nos mesmos níveis que os homens, etc.

Arraigada (2006, p. 5) afirma que o caráter subordinado da participação feminina na sociedade limita o controle econômico, social e político das mulheres e impõe dificuldades de acesso à propriedade.

O recurso econômico fundamental para as mulheres é, segundo Arraigada (2006, p. 5), o trabalho remunerado, o qual as mulheres fazem em condições de desigualdade, dada a atual divisão do trabalho por gênero e a jornada dupla que as mulheres assumem, em função dos trabalhos domésticos e cuidados com os filhos.

They are less well nourished than men, less healthy, more vulnerable to physical violence and sexual abuse. They are much less likely than men to be literate, and still less likely to have professional or technical education (NUSSBAUM, 2000, p. 1).

Atualmente, em nenhum país as mulheres obtêm ganhos salariais semelhantes ao dos homens, nem tampouco possuem níveis de bem-estar semelhantes aos deles, considerando-se expectativas de vida, saúde e educação.

[...] la existencia de una gran segmentación ocupacional, tanto vertical como horizontal, hace que las mujeres no ocupen los mismos puestos de trabajo ni accedan a los niveles superiores de las ocupaciones con los hombres (ARRAIGADA, 2006, p. 5).

Uma série de dificuldades é enfrentada pelas mulheres ao ingressarem no mercado de trabalho, Nussbaum (2000) cita algumas delas, a saber: intimidação por parte da família; discriminação sexual nas fases de contratação; assédio sexual no local de trabalho, etc. muitas vezes sem a garantia de recursos legais. Para Nussbaum (2000, p. 1) dificuldades semelhantes impedem a participação de forma mais efetiva das mulheres na vida política e não garantem os mesmos direitos jurídicos a elas.

“In many nations women are not full equals under the law: they do not have the same property rights as men, the same rights to make a contract, the same rights of association, mobility, and religious liberty” (NUSSBAUM, 2000, p. 1).

Segundo Arraigada (2006, p. 1) diversos estudos revelam que a jornada feminina é maior que a masculina, se as tarefas domésticas e de cuidados com os filhos (não remuneradas) são incluídas. A autora afirma que embora a participação

das mulheres no mercado de trabalho seja crescente, a participação dos homens nas tarefas domésticas não tem aumentado na mesma proporção.

Burdened, often, with the “double day” of taxing employment and full responsibility for housework and child care, they lack opportunities for play and for the cultivation of their imaginative and cognitive faculties. [...] unequal social and political circumstances give woman unequal human capabilities (NUSSBAUM, 2000, p. 1).

Dessa forma, a autora afirma que as mulheres não são tratadas como um fim em si em seus direitos, como pessoas que merecem respeito perante a lei e as instituições. Ao contrário disto, são vistas como fins para os outros, meros instrumentos de valor, os quais podem ser negativos ou positivos.

A girl child's natal family frequently treats her as dispensable, seeing that she will leave anyhow and will not support parents in their old age. Along the way to her inevitable departure she will involve the family in the considerable expense of a dowry and wedding festivities (NUSSBAUM, 2000, p. 2).

Para Nussbaum (2000, p. 2) o lar matrimonial também não é um local em que as mulheres são respeitadas, porém neles elas são vistas como instrumentos de valor positivos,

her in-laws are likely to see her as a mere adjunct of a beloved son, a means to (especially male) grandchildren, an addition to the number of household workers, perhaps as a device to extract money in dowry payments from her parents (NUSSBAUM, 2000, p. 2).

Nos países em desenvolvimento, a desigualdade de gênero é, segundo Nussbaum (2000), um problema urgente a ser resolvido, pois está bastante relacionado com os níveis de pobreza. “[...] When poverty combines with gender inequality, the result is acute failure of central human capabilities [...]” (NUSSBAUM, 2000, p. 3).

Assim Arraigada (2006, p. 5) aponta a necessidade de medir a pobreza das mulheres não só em termos de renda, mas em função de outras variáveis, como o tempo, por exemplo, que é bastante precioso para as mulheres, as quais possuem dupla jornada e necessitam mais tempo para buscar as formas apropriadas de satisfação de suas necessidades.

Dentre as diversas formas de exclusão no mercado de trabalho, a autora cita as quatro que afetam de forma mais severa as mulheres: i) desemprego; ii) formas precárias de inserção no mercado de trabalho; iii) formas de trabalho não remunerados e por fim, iv) a ausência de oportunidades de desenvolver suas potencialidades. A estas, Arraigada (2006) ainda soma a segmentação ocupacional (vertical e horizontal) e discriminação salarial.

Sobre as desigualdades relacionadas com a questão de gênero, Arraigada (2006, p. 5) cita as sete específicas apontadas por Sen:

- i) Desigualdade na mortalidade (índices de mortalidade feminina desproporcional);
- ii) Desigualdade na natalidade (a preferência por bebês do sexo masculino, motiva uma série de abortos de bebês do sexo feminino);
- iii) Desigualdade de oportunidades básicas (como saúde e educação);
- iv) Desigualdade de oportunidades especiais (como acesso a educação superior);
- v) Desigualdade profissional (acesso ao mercado de trabalho e a cargos de níveis superiores);
- vi) Desigualdade de acesso a propriedades privadas, e
- vii) Desigualdade na carga de trabalhos domésticos (que são atribuídos de forma exclusiva as mulheres).

Nussbaum (2000, p. 4) ao reconhecer a desigualdade de gênero afirma que,

Women, in short, lack essential support for leading lives that are fully human. This lack of support is frequently caused by their being women. Thus even when they live in a constitutional democracy such as India, where they are equals in theory, they are second-class citizens in reality (NUSSBAUM, 2000, p. 4).

Dessa forma, uma vez reconhecida a importância da questão de gênero para a determinação da pobreza, torna-se necessário incorporar este tipo de aspecto às políticas públicas de combate à pobreza, elaborando programas que possam compensar as exclusões e discriminações sofridas pelas mulheres ao longo do tempo, a fim de proporcionar a elas lugar no mercado de trabalho e participação da vida em sociedade em igualdade de condições com os homens.

4.4 NUTRIÇÃO E POBREZA

Quando falamos em pobreza não podemos deixar de tratar de um dos males que mais afeta os povos de todo o mundo: a desnutrição. Embora a importância da nutrição para o desenvolvimento do ser humano já seja debatida e aceita como um direito inalienável de todo homem há mais de 40 anos, ainda hoje, muitas pessoas sofrem com este mal.

É comum que quando abordado, este assunto seja usualmente relacionado e em grande parte confundido com outros conceitos como fome e pobreza, por exemplo. Dessa forma, antes de falarmos das relações sobre nutrição e pobreza, faremos uma breve distinção dos conceitos, utilizando como referência o trabalho de Monteiro (2003).

Em Monteiro (2003), a pobreza é definida de forma simples como equivalente ao não atendimento das necessidades mais elementares dos homens como: alimentação, moradia, vestuário, educação, saúde, etc.

Já a desnutrição é apontada como uma doença, causada por uma alimentação deficiente em termos energéticos e nutritivos ou por um mau aproveitamento biológico dos alimentos consumidos.

A fome, segundo o autor, pode ser distinguida em: fome aguda, momentânea e crônica. Dos três tipos, a crônica é o que interessa para o debate sobre desnutrição, pois ocorre quando a alimentação diária é energeticamente insuficiente para manter as atividades orgânicas de um indivíduo e pode levar a um dos tipos de desnutrição: a deficiência energética crônica.

Porém Monteiro (2003, p. 3) alerta que fome e desnutrição não são equivalentes, pois mesmo que a fome leve a desnutrição, nem toda deficiência nutricional tem sua origem na falta de alimentos.

Ao contrário, são causas relativamente comuns de desnutrição, sobretudo na infância, o desmame precoce, a higiene precária na preparação dos alimentos, o déficit específico da dieta em vitaminas e minerais e a incidência repetida de infecções, em particular doenças diarreicas e parasitoses intestinais (MONTEIRO, 2003, p. 3).

A desnutrição é, de acordo com Haddad (2002), responsável pelo sofrimento de grande parte da população mundial e a justificativa para as ações públicas de erradicação da desnutrição podem ser feitas baseadas em critérios morais ou econômicos.

Quando falamos em questões morais, entendemos que é dever do governo assegurar os direitos humanos de alimentação. Segundo Domene (2003, p. 1) na Conferência Mundial sobre alimentação em 1974, o direito de homens, mulheres e crianças de estarem livres do risco da fome e desnutrição foi defendido pelos governos participantes. Em 1996, no Segundo Fórum Mundial da Alimentação, houve o comprometimento por parte dos participantes deste evento com o conceito de Segurança Alimentar e erradicação da fome, com o objetivo de reduzir à metade o número de desnutridos até 2015.

Porém apesar dos esforços esta meta não será atingida, a menos que, na opinião do autor, estabeleça-se a Segurança Alimentar e Nutricional como política pública.

Sob o ponto de vista econômico a justificativa para ações públicas, está centrada, segundo Haddad (2002) no fato de que serviços privados de saúde, educação, alimentação, etc. em geral, não estão ao alcance dos mais pobres. Além disso, os serviços disponíveis podem ser acessados de forma desigual pelas mulheres, as quais possuem papel fundamental para a boa nutrição.

Utilizando as palavras de Haddad (2002, p. 1), "Nutrition is an excellent investment. Improved nutrition empowers people and it empowers communities. In doing so it fuels the development process and leads to poverty reduction".

Indivíduos melhores nutridos têm sua capacidade intelectual aumentada. Melhorias na capacidade intelectual, segundo Haddad (2002, p. 1), aumentam a capacidade dos indivíduos em acessar outros tipos de bens que impactam positivamente em sua produtividade no trabalho, gerando uma condição financeira mais robusta e resistente à externalidades negativas como, por exemplo, doenças, desemprego ou desastres naturais.

Da mesma forma, o autor defende também que, o processo através do qual a desnutrição é reduzida também pode capacitar as comunidades. Ao contrário de outros tipos de intervenções, a maioria dos programas de combate a desnutrição são, na opinião de Haddad (2002), feitos com base nas comunidades.

Community-based nutrition programming can also build trust and a shared set of values and norms. These elements of “social capital” may well prove to be important for people’s ability to generate income and manage risk (HADDAD, 2002, p. 3).

Além disso, as comunidades têm muito a perder com conflitos e perturbações. Reduções da desnutrição servem de acordo com o autor, para diminuir umas das causas de conflito, principalmente se essas reduções são atingidas através de programas para a comunidade.

Conflict, whether civil or international, destroys people’s lives, their asset base, and their livelihoods. Moreover, as countries become more connected than ever, instability in one country can quickly spill over the other (HADDAD, 2002, p. 4).

Dessa forma, percebemos rapidamente que uma nutrição adequada é fundamental para que os indivíduos se desenvolvam mais rapidamente e logrem níveis mais elevados de bem-estar.

Indivíduos bem nutridos apresentam produtividade maior no trabalho e mães bem nutridas geram filhos melhores nutridos com aptidões físicas e mentais melhores desenvolvidas.

Da mesma forma, também as comunidades são beneficiadas pelos programas de redução da desnutrição, ficando menos expostas aos conflitos e suas conseqüências.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia de que as políticas públicas desempenham um papel fundamental para erradicação da pobreza parece dada, porém a maneira como elas devem ser elaboradas para atingir tais objetivos de forma eficiente requer que muitos aspectos relacionados à pobreza sejam também examinados.

Como vimos, para Delamonica e Mehrotra (2006, p. 1) a importância das relações interativas entre as políticas sociais e macroeconômicas é determinante e um elemento fundamental da interação entre o ambiente e essa sinergia econômico-social é a geração de tipos particulares de trabalho produtivo, que garantam a sustentabilidade ambiental e aumentem o valor acrescentado da cadeia de produção, gerando aumento de renda, mas também proteção da natureza para que as gerações futuras possam sobreviver.

A relação entre meio ambiente e pobreza assume diversas formas, enquanto alguns autores entendem que a pobreza pode derivar de inúmeros fatores como desmatamento, poluição do ar, tratamento inadequado dos resíduos, etc. outros autores afirmam que é a insuficiência de renda que pode causar danos ao meio ambiente, através de padrões de produção e consumo de energias mais baratas, porém danosas à natureza, por exemplo.

Conforme exposto a relação entre meio ambiente e pobreza está ligada também aos aspectos qualitativos desta última. Segundo Delamonica e Mehrotra (2006) problemas ambientais também afetam os funcionamentos dos indivíduos. Entre os diversos fatores, os autores citam a falta de acesso à água tratada, que demanda tempo e energia; a poluição atmosférica proveniente da produção industrial, que promove doenças respiratórias; a utilização de biomassa para cozinhar, que também causa infecções respiratórias, principalmente em mulheres crianças, que são os principais envolvidos nesta atividade; a atividade madeireira

nas florestas, que além de destruir a subsistência local ainda provoca erosões no solo, etc.

Os autores citam a importância das mudanças tecnológicas e estruturais na avaliação dos impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente, concluindo que existe uma série de alternativas através das quais a redução da pobreza leva à melhoria das condições ambientais.

Ao falar de pobreza tratamos também das desigualdades de gênero, que afetam de forma substancial as mulheres, as quais enfrentam uma série de dificuldades ao tentarem se inserir no mercado de trabalho, conciliar duplas jornadas, auferir rendimentos nos mesmos níveis que os homens, etc.

Diante disto Arraigada (2006, p. 5) aponta a necessidade de medir a pobreza das mulheres não só em termos de renda, mas em função de outras variáveis, como o tempo, por exemplo, que é bastante precioso para as mulheres, as quais possuem dupla jornada e necessitam mais tempo para buscar as formas apropriadas de satisfação de suas necessidades.

E por fim, como vimos também que a desnutrição, que de acordo com Haddad (2002), é responsável pelo sofrimento de grande parte da população mundial, também deve ser um dos elementos considerados nas ações públicas para a erradicação da pobreza, pois uma nutrição adequada é fundamental para os indivíduos se desenvolvam mais rapidamente e logrem níveis mais elevados de bem-estar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é de fato um fenômeno multidimensional, porém segundo Sen, todas as teorias normativas de ordenamento social que ainda figuram no debate sobre bem-estar e pobreza parecem exigir a igualdade de algo, que é considerado como particularmente importante de acordo com cada teoria. Ou seja, embora as teorias sejam diferentes entre si e em muitos casos sejam inclusive conflitantes, possuem esta característica em comum.

Em função disto, Sen (2001, p. 47) alerta para a limitação do termo “igualitarismo” e sobre a importância de reconhecer que a igualdade proposta em um espaço, pode implicar desigualdade em algum outro, “cuja importância comparativa na avaliação global tem de ser apreciada criticamente”.

A diversidade humana (seja de características ligadas a fatores externos, ambientais, sociais, epidemiológicos ou pessoais) dá origem a um leque extremamente amplo de variáveis que podem ser utilizadas na avaliação das desigualdades entre os indivíduos.

A teoria da justiça como equidade, de John Rawls, assim como a teoria libertarista de Robert Nozick são citadas pelo autor como exemplos da importância da escolha do espaço e de suas consequências. A distribuição igualitária de bens primários ou liberdades, em princípio, seria suficientemente eficiente em não gerar desigualdade apesar da diversidade de riqueza e talentos herdados pelos indivíduos. Porém, Sen (2001, p. 58) observa que a relação entre bens primários e bem-estar pode variar de acordo com a capacidade de cada indivíduo em converter estes bens em realizações de bem-estar. Da mesma forma a relação entre bens primários e liberdade para cada indivíduo alcançar os objetivos desejados pode variar.

Também o utilitarismo possui essa característica igualitarista, pois confere a mesma importância às utilidades de todas as pessoas, igualando assim os indivíduos em função das perdas ou ganhos de utilidades.

Em função desta e de uma série de outras limitações das abordagens tradicionais de bem-estar apresentadas, este estudo buscou destacar a importância apontada por diversos autores e, principalmente por Sen (1985, 2000, 2001), de uma abordagem geral com uma base informacional mais ampla que leve em

consideração as desigualdades entre as pessoas, seus direitos, liberdades, privações e que crie condições para que as pessoas possam escolher o tipo de vida que realmente valorizam.

O debate acerca das medidas e indicadores ideais para a mensuração da pobreza no Brasil, conforme visto, engloba uma variedade representativa de conceitos e metodologias sugeridos de acordo com estas abordagens. E embora o caráter multidimensional da pobreza seja amplamente reconhecido, segundo Comim e Bagolin (2002) a mensuração da pobreza no Brasil ainda é feita, em grande parte, através de medidas quantitativas.

Este estudo buscou demonstrar também que o papel desempenhado por esta mensuração avaliatória de bem-estar e pobreza para a elaboração de políticas públicas é fundamental, pois através delas é que se determinam quais indivíduos serão considerados pobres, quais e quantas pessoas serão beneficiadas por programas de combate à pobreza, de que forma e em que magnitude estes indivíduos serão atendidos, etc.

Dessa forma apontamos as principais diferenças entre as políticas públicas propostas pelas abordagens welfaristas e não-welfaristas, em que esta primeira, por assumir que os indivíduos são os melhores juízes do seu próprio bem-estar, mantém seu foco em políticas públicas que criem, por exemplo, oportunidades adequadas de geração de renda, permitindo aos indivíduos que decidam e revelem o caráter maximizador da utilidade destas oportunidades, em comparação aos outros recursos que estão disponíveis para eles, enquanto a abordagem não-welfarista, por sua vez, defende que políticas públicas baseadas apenas na geração de oportunidades de renda, nem sempre, são a melhor opção, pois não obrigatoriamente esses recursos serão convertidos em funcionamentos adequados como boa nutrição e saúde, por exemplo.

Por fim, sintetizamos a importância das relações interativas entre as políticas sociais e macroeconômicas. Tais relações, segundo Delamonica e Mehrotra (2006), revelam que um elemento fundamental da interação entre o ambiente e a sinergia econômico-social é a geração de tipos particulares de trabalho produtivo, que garantam a sustentabilidade ambiental e aumentem o valor acrescentado da cadeia de produção, gerando aumento de renda, mas também proteção da natureza para que as gerações futuras possam sobreviver.

E para ratificar tais argumentos ainda esboçamos a relação entre meio ambiente, a questão de gênero, nutrição e pobreza. Dessa forma apresentamos a necessidade de incorporar este tipo de aspectos às políticas públicas de combate a este fenômeno, reconhecendo a importância das melhorias ambientais para sua redução, assim como a importância de compensar as exclusões e discriminações sofridas pelas mulheres ao longo do tempo e também a importância de uma nutrição adequada, que é fundamental para que os indivíduos se desenvolvam mais rapidamente e logrem níveis mais elevados de bem-estar.

REFERÊNCIAS

ARRAIGADA, I. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. **Revista da CEPAL**, 2006.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. et al. **A Importância da Queda Recente da Desigualdade na Redução da Pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007b.

_____. **A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007a.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **O Índice de Desenvolvimento da Família**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

_____. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

COMIM, F.; BAGOLIN, I. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 467-90, 2002.

COMIM, F.; BAGOLIN, I. PORTO JR, S. et al. **Relatório sobre Indicadores de Pobreza Multidimensional e Pobreza Extrema para Porto Alegre**. Porto Alegre, 2007. Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/relatorio_pobreza_poa_2007_final_julho.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

COMPÊNDIO DE INDICADORES. **Indicadores**. São Paulo, 2009. Disponível em:
<<http://www.compendiosustentabilidade.com.br>>. Acesso em: maio 2011.

DELAMONCA, H.; MEHROTRA, S.H. A capability centred approach to environmental sustainability: Is productive employment the missing link between micro-and macro policies? **International Poverty Centre**, Brasília, v. 13, 2006.

DOMENE, S. Indicadores nutricionais e políticas públicas. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, 2003.

DUCLOS, J-Y.; ARAAR, A. **Poverty and Equity: Measurement, Policy and Estimation with DAD**. Springer, 2006.

DUFLO, E.; GREENSTONE, M.; HANNA, R. **Indor air Pollution, Health and Economic Well-being**. 2008. Disponível em: <<http://econ-www.mit.edu/faculty/eduflo/papers>>. Acesso em: jun. 2011.

FIELDS, G.S. **Distribution and Development** : a new look at the developing world. New York: Russel Sage Foundation, 2001.

HADDAD, L. Nutrition and Poverty. In: **Nutrition: A foundation for Development**, Geneva: ACC/SCN, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pobreza, Desigualdades e Políticas Públicas. **Comunicado da Presidência**, Rio de Janeiro, n. 38, 2010.

MONTEIRO, C.A. A Dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003.

MORETTO, C.; SCHONS, M.A. **Pobreza e Meio Ambiente**: evidências da relação entre indicadores sociais e indicadores ambientais nos estados brasileiros. In: VII encontro da sociedade brasileira de economia ecológica. Fortaleza, 2007.

NOZICK, R. **Anarquia, Estado e Utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

NUSSBAUM, M.C. **Women and Human Development: the capabilities approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

PICOLOTTO, V.C. **Pobreza e Desenvolvimento sob os Paradigmas da Renda e das Capacitações**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PICOLOTTO, V.; AVILA, R. **Relatório sobre Indicadores de Pobreza Multidimensional e Pobreza Extrema para Porto Alegre**. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/relatorio_pobreza_poa_2007_final_julho.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

PORSSE, M.C. **A Abordagem da Capacitação como um Modelo Alternativo à Nova Administração Pública para as Ações Estatais**: um estudo de caso das políticas públicas dos municípios de tupandi, torres e porto alegre. Tese (Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano**. Nova York, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: abr. 2001.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

ROCHA, S. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Pobreza e Indigência no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

_____. **Pobreza no Brasil: Afinal do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSAS, J.C. **A Concepção de Estado de Nozick**. Disponível em: <<http://criticanarede.com/html/nozick.html>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

SEN, A.K. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento com Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

_____. **Commodities and Capabilities**. Amsterdam: North Holland, 1985.

SOARES, S.S.D. **Metodologia para Estabelecer a Linha de Pobreza: objetivas, subjetivas, relativas, multidimensional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.