

MENSURAÇÃO DA POBREZA: uma reflexão sobre a necessidade de articulação de diferentes indicadores

Ana Luíza Machado de Codes Lima

INTRODUÇÃO

O estudo da pobreza mostra-se extremamente relevante no mundo atual. A questão coloca-se no centro de discussões nos meios acadêmicos, nos governos e nas sociedades de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Numa época em que se tem multiplicado o número de pessoas que vivem em condições de pobreza em todo o mundo, é evidente a preocupação acerca de como se deve compreender tal fenômeno e lidar com a parcela da população que tem seu cotidiano marcado por diversas carências e privações.

O conhecimento da realidade coloca-se como subsídio fundamental para o desenvolvimento de ações que visem ao enfrentamento dessa questão. A elaboração e a implementação de políticas públicas devem derivar de uma análise bem informada das situações em foco. Tal análise, por sua vez, é função do entendimento conceitual que se tenha acerca do fenômeno e das informações obtidas a partir dos esforços de mensu-

ração da pobreza.

As discussões sobre pobreza constituem um campo difícil e controverso, aberto a múltiplos entendimentos e concepções. Além da multiplicidade de definições sobre o fenômeno, esse complexo campo de estudos abrange também vários modos de mensurar e tratar as manifestações da pobreza, que devem ser adequados às distintas realidades e às conceituações que estiverem sendo consideradas. Devido à complexidade do problema, a tentativa de mensuração ou de apreensão de situações de pobreza não é uma tarefa fácil. Diversas questões conceituais e metodológicas se interpõem no percurso daqueles que se propõem a estudar tal questão.

Usualmente, as tentativas de mensuração da pobreza baseiam-se na utilização de dados estatísticos, uma vez que a análise quantitativa é capaz de oferecer uma visão ampla e sistêmica dessa questão social, prestando-se bem à idéia de servir de orientação para o desenvolvimento de ações anti-pobreza. De modo específico, dados estatísticos podem fornecer informações

importantes para que sejam identificados os perfis das populações em situação de pobreza: quem são os pobres, onde vivem, quais as principais características do estado de pobreza e por que eles se encontram nesse estado. Tais informações servem de ferramentas analíticas fundamentais para que se possam desenvolver políticas bem sucedidas. Por outro lado, deve-se reconhecer que, dentro do campo de estudos sobre a pobreza, é pertinente que sejam realizadas também investigações de dimensões mais reduzidas, que não tenham a intenção de *medir* a pobreza propriamente, mas que contribuam para o conhecimento de realidades específicas a partir da apreciação de nuances e minúcias qualitativas, relativas a pequenos grupos ou a experiências focalizadas.

Tendo em vista a necessidade de que sejam aprimorados os modos de obter um melhor conhecimento sobre esse complexo fenômeno, este trabalho propõe-se a apresentar uma visão geral das duas abordagens de mensuração da pobreza predominantes no campo das Ciências Sociais, baseadas em dados estatísticos. São elas: a análise da satisfação das Necessidades Básicas e o estabelecimento das Linhas de Pobreza. A partir da discussão desenvolvida ao longo do texto, espera-se ter uma maior clareza sobre as características de cada um desses métodos, seus limites e potencialidades, além de se apontarem possibilidades de complementação entre os distintos enfoques. Para tanto, o presente trabalho estrutura-se da seguinte forma: em princípio, será desenvolvida uma breve discussão acerca das relações existentes entre as elaborações teórico-conceituais sobre a pobreza e os seus desdobramentos em termos da construção de indicadores e da operacionalização prática para a realização das medidas. Em seguida, serão expostas e analisadas as referidas abordagens de mensuração. Por fim, na conclusão, serão tecidos alguns comentários que apontam a necessidade de articulação entre os distintos modos mensuração, uma vez que eles apresentam complementaridades e podem fornecer, conjuntamente, um

melhor quadro dessas complexas situações sociais.

CONCEITOS E MEDIDAS

No campo das Ciências Sociais, os esforços de medição das realidades de pobreza costumam se dar com base em suas manifestações e nos “problemas” que ela coloca, seja em termos éticos, econômicos, políticos ou sociais. Em linhas gerais, medir a pobreza significa “perceber e contar os pobres, e tentar avaliar a natureza e a gravidade do problema que eles colocam, no que se refere a critérios julgados pertinentes” (Salama; Destremau, 2001, p. 106). Esses mesmos autores colocam que o principal propósito dos esforços de mensuração é fornecer “um contor-no quantitativo a esse problema, de forma a permitir que se tomem as decisões necessárias após seu conhecimento” (Salama; Destremau (2001, p. 136).

Fitoussi e Rosanvallon (1998) consideram que o estudo das realidades sociais pode ser ajudado pela estatística, na medida em que ela fornece os instrumentos para se medirem o ritmo e a forma das suas transformações atuais, algo que se afigura necessário e relevante. Além do desejo de conhecer o fenômeno da pobreza, as tentativas de mensuração justificam-se também por fornecerem bases para algum tipo de intervenção, seja ela administrativa, caritativa, repressiva ou outra. Nesse sentido, Rocha (1997) ressalta que as escolhas feitas inicialmente, em termos de conceitos e medidas, colocam-se como condições fundamentais para o sucesso das ações e políticas a serem implementadas posteriormente.¹

Apesar de defenderem a importância da mensuração da pobreza para o estudo das reali-

¹ Com relação à importância das escolhas conceituais e seus impactos em termos de políticas públicas, alguns estudos discutem o fato de que a utilização de distintos conceitos e indicadores para medir a pobreza importam muito na identificação de quem são os pobres. Assim, uma grande questão que se deve considerar é: de que modo as estratégias antipobreza associadas aos diferentes conceitos divergem? A esse respeito, vide Jodha (1988); Lanjouw; Stern (1991); Glewwe; Van Der Gaag (1990).

dades sociais, Fitoussi e Rosanvallon (1998) colocam que se deve ter cautela quanto à escolha dos critérios e definições que fundamentarão tais medições. Eles chamam atenção para o fato de que os indicadores de pobreza refletem o julgamento de valor projetado sobre tal fenômeno e sobre as pessoas que se encontram naquela situação. Refletem, ainda, valores associados ao quadro filosófico, ético e ideológico no qual a mensuração se inscreve. Da mesma forma, as etapas subsequentes de projetos e intervenções acabam por retratar esse mesmo julgamento. Portanto, deve-se ter em mente que “a medida da pobreza, em si, não pode constituir o diagnóstico do problema, como se ela refletisse fielmente uma realidade existindo fora da operação de medida” (Salama; Destremau, 2001, p. 136). Trata-se, na verdade, de uma construção com vistas à objetividade e à operacionalização.

Sobre os vários critérios e definições que embasam as medições do fenômeno – assim como os aspectos filosóficos, éticos e ideológicos neles embutidos –, desenrolam-se complexas discussões. Os pontos de vista variam, desde as concepções que identificam a pobreza com a privação de recursos e ativos tangíveis ou intangíveis (Pereira, 2001), até o entendimento de que ela consiste na violação dos direitos de cidadania, visão essa que pressupõe a atribuição de direitos iguais a todos os cidadãos, inclusive aos pobres (Telles, 1999a; 1999b).

Deve-se notar que a preocupação em se medir a pobreza de acordo com a noção da negação dos direitos de cidadania é ainda bastante incipiente, sendo que a maioria das formas de mensuração tradicionalmente utilizadas não se balizam nessa noção. No entanto, pode-se observar uma recente movimentação nessa direção, considerando-se que uma concepção de pobreza baseada nesses termos vem se desenvolvendo e se consolidando na Europa.² Do lado

dos países da América Latina, assim como em outros países em desenvolvimento, as considerações sobre as relações entre pobreza e cidadania estão ainda em processo de consolidação, ausentando-se da maioria dos discursos oficiais mantidos naqueles lugares e, por conseguinte, dos modos de medição (Salama; Destremau, 2001).

Ainda enfocando a questão das definições que sustentam a mensuração da pobreza, mas já visando ao estágio seguinte da operacionalização prática dos conceitos, Rocha (1997) afirma que uma análise sensível e bem informada sobre a realidade social coloca-se como base de todos os esforços de mensuração da pobreza. Tal análise permite que sejam identificadas as causas da pobreza em uma dada sociedade, possibilitando a definição de conceitos relevantes e operacionais. Além disso, é através desse tipo de exame que se pode orientar a escolha dos procedimentos adequados de mensuração.

Schwartzman (1997) chama atenção para o fato de que distintos contextos sociais apresentam panoramas próprios de pobreza. Países diferentes apresentam peculiaridades em suas manifestações do fenômeno, assim como se pode encontrar especificidades e discrepâncias entre os quadros de pobreza das regiões de um mesmo país. Como cada contexto apresenta suas características, o autor propõe que se elabore o pensamento em termos de “síndromes de pobreza”. Essas síndromes referem-se à abordagem de condições complexas – relativas a linguagem, etnia, cultura, localização, instituições econômicas, educação e história –, específicas das comunidades afetadas e de seus ambientes sociais.

A abordagem das condições peculiares aos

os materiais, sociais e culturais. As definições mais recentes, no entanto, concebem a pobreza como negação dos direitos do homem. Em 1994, por exemplo, o relatório anual do Observatório das Políticas Nacionais de Luta contra a Exclusão, vinculado à Comissão das Comunidades Europeias, entende que (...) “a exclusão social pode ser analisada em termos de negação – ou de não respeito – dos direitos sociais [isto é, o direito que tem] cada cidadão[...] a uma certa qualidade de vida mínima, assim como [...] tem o direito de participar das principais instituições sociais e profissionais” (Salama; Destremau, 2001).

² Um indício dessa tendência encontra-se nas transformações que vêm sofrendo as definições de pobreza oficialmente adotadas por instituições europeias. Na década de 70, organizações europeias formulavam conceitos de pobreza baseando-se exclusivamente na privação de recur-

grupos afligidos é vista como útil para a elaboração de políticas. Para exemplificar esse argumento, o autor cita o fato de que, embora seja verdade que a falta de educação formal esteja associada com pobreza em qualquer lugar, o impacto de investir em educação nos trabalhadores urbanos pouco qualificados pode ser maior de que o mesmo investimento em minorias étnicas rurais.

Sob tal perspectiva, para que se possa conceber uma estrutura de análise da pobreza referente a uma dada realidade social, devem-se possuir informações a respeito daquela síndrome de pobreza específica. Rocha (1997) coloca que o conhecimento necessário sobre uma determinada síndrome de pobreza pode ser obtido mediante o esclarecimento de algumas questões, tais como: a pobreza é generalizada e afeta a maioria da população, ou é concentrada localmente? Quais são suas causas? É uma síndrome tradicional, ou resulta de mudanças econômicas e tecnológicas? Quais suas principais características: subnutrição, baixo nível de educação, falta de acesso a serviços públicos, ou desemprego e marginalidade? Quem são os pobres, em termos de algumas características essenciais? São informações dessa natureza que tornam possível a adoção de conceitos e medidas adequados a cada contexto. Elas sustentam também o modo como se devem analisar a pobreza e as políticas sociais relativas a realidades específicas.

Sobre esse aspecto, Mendonça (2002) entende que as análises sobre a pobreza que foram desenvolvidas no Brasil, durante os anos 90, tenderam a negligenciar as questões históricas, a estrutura e os processos sociais responsáveis por sua geração e reprodução na sociedade brasileira. Tais estudos basearam-se eminentemente em indicadores de pobreza absoluta que, refletindo apenas as condições extremas de carências humanas e descon-siderando as questões das desigualdades, foram aplicados de modo uniforme em todo o país. O autor expressa que, por isso, tais estudos acabaram por promover uma redução da realidade, justificando e definindo a imple-

mentação de políticas focalizadas e compensatórias de combate à pobreza.

Antes de se passar à abordagem das formas predominantes no campo da mensuração do fenômeno, deve-se comentar ainda que a pobreza pode ser percebida a partir de perspectivas objetivas ou subjetivas. A perspectiva objetiva envolve julgamentos normativos, que primam por definir aspectos como o que constitui a pobreza e o que é requerido para tirar as pessoas daquele estado. A abordagem subjetiva, por outro lado, dá relevância às preferências das pessoas, em termos dos bens e serviços que são valorizados por elas.

Tradicionalmente, os trabalhos desenvolvidos no campo da mensuração da pobreza baseiam-se na perspectiva objetiva. Isso se deve principalmente aos obstáculos encontrados nos estudos estatísticos de larga escala, quando se tenta agregar, para toda a população, as múltiplas percepções individuais que emanam das abordagens subjetivas. Além disso, alguns estudiosos da mensuração da pobreza defendem o viés objetivo, com base na alegação de que nem sempre os indivíduos são os “melhores juízes” do que é o melhor para eles (Lok-Dessallien, 2003).

Apenas recentemente a comunidade internacional tem se interessado em medir a pobreza a partir da perspectiva subjetiva (Lok-Dessallien, 2003). Têm sido reconhecidas as limitações associadas aos indicadores objetivos e o valor de se compreenderem as opiniões das pessoas pobres na elaboração de programas e políticas anti-pobreza.³ Por isso, metodologias participativas de avaliação da pobreza começam

³ Sem se ater à dicotomia entre indicadores subjetivos e objetivos, Jannuzzi (2002) desenvolve uma análise crítica sobre o uso de indicadores objetivos nos processos de elaboração de políticas públicas atualmente. Ao se aprofundar em discussões conceituais e metodológicas relativas aos indicadores sociais, ele critica as práticas correntes de formulação e avaliação de políticas públicas, que têm se balizado demasiadamente em aspectos técnicos, deixando em segundo plano questões de natureza substantiva dos problemas sociais.

a surgir nos últimos tempos.⁴

Deve-se reconhecer que ambas as perspectivas trazem contribuições à mensuração e à análise da pobreza. Por abordarem o fenômeno a partir de ângulos diferentes, elas capturam fundamentalmente aspectos distintos do problema, fazendo com que nenhuma possa ser considerada categoricamente certa ou errada. No entanto, este artigo tratará apenas dos indicadores baseados nas perspectivas objetivas de pobreza, uma vez que tal enfoque é predominante no campo da mensuração do fenômeno, alicerçando a construção dos indicadores mais utilizados por governos e cientistas sociais na atualidade.

ABORDAGENS CLÁSSICAS DE MENSURAÇÃO: as necessidades básicas e as linhas de pobreza

Conforme exposto, a mensuração da pobreza pressupõe a elaboração de conceitos baseados no conhecimento da realidade social e na adoção de critérios e valores adequados para cada contexto. É desejável que tais conceitos levem em conta a natureza complexa e multidimensional desse fenômeno concernente a situações em que as necessidades humanas não são suficientemente satisfeitas. Para que se possa operacionalizá-los, devem-se especificar tais necessidades e o nível mínimo de satisfação considerado adequado em

uma determinada sociedade (Rocha, 1997).

No âmbito das Ciências Sociais, as formas clássicas de mensuração da pobreza baseiam-se em dois enfoques básicos, quais sejam, a pobreza relativa e a pobreza absoluta. O conceito de pobreza relativa engloba a preocupação com as desigualdades ou com a privação relativa. Ela é definida como um estado de carência, relativamente a outras situações sociais com que é confrontada. Entende-se que as necessidades humanas não são definidas fora de um contexto, mas que seus conteúdos são determinados de acordo com os valores e níveis de vida próprios de uma determinada cultura. Assim, a pobreza relativa é definida por comparação (Rocha, 1997).

A pobreza absoluta, por sua vez, está associada ao mínimo necessário para garantir a vida. Ela focaliza a questão da existência de necessidades essenciais, que devem ser satisfeitas independentemente de comparações contextuais, como estilos de vida e níveis socioeconômicos. As necessidades consideradas absolutas relacionam-se com “a dignidade e igualdade essenciais do indivíduo considerado como ser humano” (Salles; Tuirán, 2002, p. 66).

Igualdade e dignidade humanas são temas relativos e abstratos. Conceitos de pobreza baseados nessas noções envolvem discussões acerca das necessidades universais e da universalidade dos direitos que garantem sua satisfação. Sobre esse ponto, Salles e Tuirán (2002) chamam atenção para a inconstância das idéias subjacentes aos entendimentos sobre o que vem a ser “condição humana” e “direitos humanos”. As transformações sofridas por tais idéias ao longo do tempo acabam por alterar os conteúdos das necessidades absolutas e relativas.

A operacionalização desse par de conceitos costuma se dar eminentemente por meio de duas abordagens, não mutuamente excludentes: a das *necessidades básicas* e as *linhas de pobreza*. A primeira surgiu por volta dos anos 50, a partir da idéia de que o progresso social poderia ser melhor auferido através da satisfação das necessidades básicas das pessoas do que

⁴ Para elaborar sua mais recente concepção de pobreza, presente no Relatório do Desenvolvimento Mundial 2000/01 (World Bank, 2001), o Banco Mundial baseou-se nas informações obtidas a partir do projeto denominado “Consultas aos Pobres”, desenvolvido pela própria instituição. Tal projeto parte da idéia de consultar as opiniões dos pobres sobre quais os significados da pobreza, em todas suas dimensões e suas privações. O desenvolvimento daquele trabalho baseia-se no entendimento de que ninguém deve saber melhor do que eles próprios o que significa ser pobre. Dois aspectos da pobreza, dificilmente captados em pesquisas convencionais, emergiram das avaliações participativas daquele projeto: o primeiro relaciona-se com risco e volatilidade de rendas, tendo sido freqüentemente expresso sob um sentimento de “vulnerabilidade” – a pobreza vista não apenas como um estado do “ter pouco”, mas também como um estado em que se está sujeito a perder o pouco que se tem. O segundo aspecto refere-se ao modo como os pobres descreveram suas interações com funcionários públicos e instituições, revelando outro aspecto importante da vida na pobreza: falta de poder político (World Bank, 2000).

por meio do crescimento econômico. Antes daquele período, as mensurações de pobreza baseavam-se exclusivamente nas variáveis de renda *per capita* ou PIB, que eram os modos predominantes de determinação dos níveis de desenvolvimento (Rocha, 1997).

A abordagem das *necessidades básicas* caracteriza-se por transcender os aspectos estritamente econômicos da pobreza, ainda que esses sejam critérios relevantes. O fenômeno é visto como uma realidade em que não se possuem os recursos necessários para garantir e promover uma existência digna e integral, sendo uma pessoa considerada pobre se suas

“... circunstâncias materiais e os contextos políticos em que vive a impedem de desenvolver certas capacidades essenciais que lhe permitam ser membro de uma comunidade social, econômica e política. Ser pobre, portanto, significa não somente carecer das condições mínimas de vida, mas sobretudo carecer dos recursos indispensáveis para exercer os direitos elementares e constitutivos de cidadania social.” (Salles; Tuirán, 2002, p. 67).

O campo de discussões sobre as necessidades fundamentais é marcado pelas contribuições do economista indiano Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998. Em seus estudos da década de 80, Sen inaugurou a perspectiva da pobreza como privação de capacidades, e não apenas como carência de renda. Sem menosprezar fatores econômicos, suas reflexões remetem a questão da pobreza aos campos da justiça social, das igualdades e desigualdades. Ele ressalta, no problema da pobreza, as suas conotações legais, suas implicações políticas e a sua pertinência social (Sen, 1988; 1997). De modo sucinto, as capacidades básicas descritas por Sen (1988) referem-se à saúde, à reprodução, à vida social e política. Conjuntamente, são elas que conferem a uma pessoa a condição de membro de uma comunidade social, econômica e política, encontrando correspondência nos direitos de cidadania (Salles; Tuirán, 2002). Além disso, as capacidades são consideradas universais, pois são vistas como pertinentes e aplicá-

veis a todas as sociedades. Com base nessas colocações, observa-se que a abordagem das necessidades básicas representa uma possibilidade de operacionalização do conceito de pobreza entendida como a negação dos direitos de cidadania.

A abordagem das necessidades básicas pode se dar conforme dois enfoques distintos. Em princípio, e em afinidade com o conceito de pobreza absoluta, são consideradas aquelas necessidades tidas como as mais fundamentais, relacionadas à sobrevivência física. Usualmente, o grau de satisfação dessas necessidades é aferido por meio de indicadores associados às condições corpóreas – peso dos adultos, altura das crianças, índices de subnutrição, de saúde e taxas de mortalidade.

A segunda forma de abordar as necessidades básicas apresenta uma perspectiva mais ampla da questão, que vai além dos aspectos físicos e alimentares, passando a incorporar outras necessidades humanas, tais como educação, condições sanitárias, moradia. Essa abordagem abre espaço para o componente relativo da pobreza. Habilidades de ler e escrever, por exemplo, podem ajudar a definir quem são os pobres em algumas sociedades, mas não em outras que possuam alfabetização universalizada. Esse relativismo é aplicável também à questão sanitária, um fator que discrimina a pobreza na área rural, mas não necessariamente na zona urbana, onde a cobertura pode ser extensa devido à densidade demográfica. Quanto à moradia, as necessidades básicas são relativas, por variarem em função das realidades climáticas e culturais.

Essas duas modalidades de se abordar as necessidades fundamentais guardam afinidades com o que Salama; Destremau (2001) entendem como os dois grupos de necessidades dos seres humanos. O primeiro grupo refere-se àquelas qualificadas como biológicas, que correspondem ao consumo mínimo de comida, roupas adequadas, moradia, alguns objetos de casa e móveis. O segundo inclui o acesso aos bens e serviços públicos básicos, utilizados pela coletividade em

seu conjunto, tais como água potável, sistema de coleta de lixo e de esgotos, serviços sanitários, meios de transporte públicos e serviços de educação.

Inerentes ao enfoque das necessidades fundamentais, há dois atributos que devem ser mencionados. Primeiramente, as necessidades são quantificáveis ou mensuráveis, prestando-se bem à quantificação da pobreza e ao acompanhamento dos resultados das intervenções que venham a ser efetuadas. Em segundo lugar, sua satisfação aumenta a produtividade dos homens; entende-se que pessoas bem nutridas, educadas e saudáveis possuem alto potencial de trabalho e que, portanto, constituem mais um ativo produtivo dentro do modo capitalista.⁵ (Salama; Destremau, 2001).

Schwartzman (1997) entende que um ponto positivo da mensuração da pobreza por meio das necessidades fundamentais é o fato de ela não se restringir à dimensão monetária. O autor considera que transações não-monetárias, transferências não-mercantis, acesso a serviços públicos e produção para consumo próprio são importantes indicadores dos padrões de vida, particularmente no caso das camadas mais pobres da população e das zonas rurais. Além disso, a inclusão das várias necessidades se coloca como uma forma capaz de preservar a natureza multidimensional da pobreza, propiciando a análise das distintas facetas que compõem o fenômeno e dos tipos de carências existentes em cada situação.

No entendimento de Salama; Destremau (2001), as necessidades básicas insatisfeitas conformam uma abordagem imbuída de uma visão humanista, que vai além da economia para se remeter à moral e ao desenvolvimento do homem em sua totalidade, abrangendo questões de liberdade e de dignidade. Assim, essa forma de mensuração é considerada útil e recomendá-

vel, por estar mais próxima da vivência real da pobreza e não se limitar aos salários monetários.

Em termos empíricos, a mensuração da pobreza através dessa abordagem consiste na definição de indicadores adequados para cada necessidade básica. Isso deve levar em conta as características da pobreza em uma dada sociedade e a disponibilidade de dados sobre as condições de vida da população. A avaliação do grau de satisfação daquelas necessidades deve buscar o maior nível de detalhamento permitido pelos dados. No entanto, é consensual, entre os estudiosos da área, que uma abordagem mínima das necessidades básicas deve incluir pelo menos comida, condições sanitárias e escola, por serem consideradas as dimensões mais fundamentais (Rocha, 1997).

A outra principal maneira de operacionalizar os conceitos de pobreza segue a abordagem da estatística clássica, consistindo na determinação de patamares mínimos de renda ou de *linhas de pobreza*. Aqui, fala-se em pobreza no caso de renda inferior à “linha de pobreza”, e de pobreza extrema (ou absoluta) no caso de renda abaixo da “linha de indigência”. Enquanto a abordagem das necessidades básicas é especialmente útil com relação ao acesso a bens e serviços não-mercantis, a linha de pobreza é a ferramenta mais usual para definir pobreza em termos dos recursos monetários que satisfazem às necessidades colocadas na esfera do consumo pessoal. Ela consiste na atribuição de uma quantia considerada suficiente para se adquirir uma lista de bens e serviços básicos, identificando como pobres aqueles cuja renda é mais baixa que o mínimo definido (Rocha, 1997).

Há também aqui referências aos conceitos de pobreza absoluta e relativa, a partir da determinação de dois patamares de renda correspondentes. A linha de indigência ou de pobreza extrema refere-se à renda necessária à reprodução exclusivamente “calórica”, à simples sobrevivência do indivíduo. Essa definição equivale à de “pobreza absoluta” (Salama; Valier,

⁵ Esse último aspecto relaciona-se com o campo das teorias do capital humano, que fornecem uma interpretação das causas e um modo de ação contra a pobreza.

1997). A definição da linha de pobreza, por sua vez, é obtida quando se agregam as despesas necessárias para o vestuário, o transporte e a moradia àquele valor definido para a linha de indigência. A linha de pobreza assim definida relaciona-se com o conceito de pobreza relativa, já que a definição de um patamar de renda mais alto, que inclua custos de cesta básica e aquisição de outros bens, é necessariamente ligada a parâmetros culturais.

Assim como ocorre com os critérios de necessidades básicas, a determinação empírica dos valores que definem as linhas de pobreza não é uma tarefa fácil. O componente relativo é inerente às discussões conceituais sobre pobreza, e essa dificuldade transita para o estágio da operacionalização do conceito. Com isso, o estabelecimento de uma cesta básica de bens e serviços e a sua tradução em termos monetários pressupõe que várias escolhas sejam feitas ao longo do caminho, sendo algumas necessariamente arbitrárias. Para minorar as incertezas e imperfeições inerentes à determinação dos valores de referência de ambas as abordagens, é imprescindível que antes de partir para o estágio operacional, as concepções de pobreza estejam bem definidas em relação a cada contexto socioeconômico e cultural que se deseja estudar. Tais definições devem ser compatíveis com possibilidades de mensuração e com os objetivos de políticas sociais a serem posteriormente desenvolvidas (Rocha, 1997).

Salama e Destremau (2001) colocam algumas vantagens de se trabalhar com as linhas de pobreza. Uma delas é o fato de que, sendo a renda um bom parâmetro para se indicar a pobreza, as referidas linhas evidenciam, de modo contundente, a falta de recursos que as famílias têm para se reproduzirem, inclusive fisicamente. Assim, elas indicam a amplitude e a profundidade dessa faceta da pobreza. Além disso, essa forma de mensuração numérica da pobreza permite localizar o indivíduo ou grupo familiar no conjunto dos salários recebidos em uma sociedade. As limitações e arbitrariedades intrínse-

cas à determinação das linhas de pobreza podem ser superadas com a utilização da distribuição geral dos salários, para indicar o percentual de famílias que não recebem o salário médio e localizar a pobreza dentro do quadro geral da sociedade.

Uma outra potencialidade dessa abordagem é que, mediante a diferença de valores entre as linhas de indigência e de pobreza, pode-se obter uma idéia do espaço dado aos direitos de cidadania para as populações pobres em uma sociedade. Em outras palavras, considerando-se que a distinção entre as situações de pobreza absoluta e relativa consiste nos bens e serviços considerados mínimos para uma pessoa viver em uma dada sociedade, esse valor indica o quão extensa (ou restrita) é a zona dos direitos que aquela sociedade confere aos seus cidadãos mais pobres, além da estrita alimentação. Assim, a diferença monetária entre os valores das linhas de pobreza e indigência traduz-se numa estimativa da magnitude dos direitos de cidadania que são reservados aos pobres de uma sociedade.

Apesar das referidas vantagens ligadas ao uso das linhas de pobreza, são lançadas algumas críticas às simplificações implicadas por tal metodologia. Coloca-se que a utilização do parâmetro da renda baseia-se numa assunção questionável: a de que pessoas diferentes têm as mesmas necessidades e auferem o mesmo bem-estar, a partir de uma dada renda. Além disso, por consistir em um critério baseado apenas na renda, a linha de pobreza apresenta uma perspectiva reducionista de um problema caracterizado por sua complexidade, já que não acrescenta informações sobre as reais condições de acesso a bens e serviços (Salama; Destremau, 2001).

Salama e Destremau (2001) colocam ainda que as tentativas de indicar o bem estar com base na transformação dos bens não-mercantis em valor de moeda podem não ser eficazes. Eles argumentam que são usuais as circunstâncias em que os preços são mantidos baixos – a exemplo de subvenções estatais destinadas às camadas

pobres da população –, o que torna difícil avaliar o “valor real” de tais aquisições. Pela dificuldade de considerar e avaliar os rendimentos não-monetários, indicadores baseados na renda tendem a superestimar a pobreza, particularmente no campo, onde os as trocas não-mercantis são mais altas.

Observa-se que essas críticas não se dirigem à utilização da renda em si – que é um parâmetro reconhecido como um bom indicador de pobreza, mesmo por autores ligados à abordagem das necessidades básicas –, mas às simplificações da realidade admitidas por tal metodologia, frente à pretensão de se discriminarem pobres e não-pobres a partir da determinação de um valor de referência. Além disso, critica-se o fato de que complexidades relacionadas ao fenômeno da pobreza não se esgotam em um único indicador de renda. Com isso, deve-se pensar na utilização do critério de renda aliado à consideração das necessidades fundamentais. A articulação das duas abordagens pode vir a fornecer uma perspectiva mais completa das situações de pobreza estudadas.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DA MENSURAÇÃO DA POBREZA

As duas abordagens recém colocadas – a das necessidades básicas e a das linhas de pobreza – são as principais maneiras de se operacionalizarem os conceitos de pobreza, com a finalidade de mensuração. Elas se colocam como os modos mais tradicionais e abrangentes de considerar a questão das medidas. Em geral, pode-se dizer que as metodologias mais recentes são herdeiras dessas duas e se aplicam a contextos mais específicos. Constituem exemplos desses casos as abordagens da pobreza sob a perspectiva de gênero, que se apropria dos conceitos anteriormente discutidos, aplicando-os às situações das mulheres (Salles; Tuirán, 2000), além daquelas baseadas no Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) e em outros indicadores

de pobreza propostos pelo PNUD na década de 90,⁶ que guardam grande afinidade com as idéias das necessidades básicas.

Tendo em vista a recente tendência, nos estudos conceituais, de se considerarem as relações entre pobreza e cidadania, devem-se tecer alguns comentários sobre o modo como a questão da cidadania relaciona-se com cada uma daquelas abordagens. Nas *linhas de pobreza*, o acesso aos direitos de cidadania são denotados quantitativamente, através de um valor monetário que indica genericamente a quantia referente à aquisição dos bens e serviços ligados à condição de cidadania, aceitos como mínimos em uma sociedade. O enfoque das *necessidades básicas*, por sua vez, permite que se apreenda qualitativamente quais são os direitos sociais que estão sendo negados aos pobres. Pode-se dizer, então, que as duas metodologias se complementam, podendo fornecer um quadro da medida e do modo como a pobreza se coloca como a violação dos direitos de cidadania em uma sociedade. Esse aspecto vem a confirmar o ponto de vista de que é promissora a articulação entre os dois tipos de enfoque, considerando-se que tal conjugação pode prover a complementaridade e a soma das potencialidades das duas abordagens.

Vale dizer que ainda são incipientes os esforços de realização de medidas baseadas na concepção de pobreza como ausência das prerrogativas da cidadania. Apesar das metodologias clássicas possuírem o potencial de captar e mensurar realidades sociais conforme essa concepção, a utilização de indicadores tradicionais, de acordo com tal perspectiva, encontra-se em estágio embrionário nos países desenvolvidos, sendo ainda inexistente nos países em desenvolvimento.

Considerando os diversos registros associados à problemática da pobreza, uma síntese sobre a questão das medidas é oferecida por

⁶ O PNUD vem desenvolvendo outros compósitos para a mensuração da pobreza, tais como o Indicador de Penúria de Capacidades (IPC), o Indicador de Pobreza Humana (IPH) e o IPH2, que é específico para os países industrializados. Para uma análise desses indicadores e de suas metodologias, vide (Salama e Destremau, 2001).

(Salama; Destremau, 2001, p. 20). Conforme os autores,

“...os diversos indicadores são úteis. Limitada a um indicador, a medida é redutora, portanto, pouco pertinente. Concebida a partir de indicadores variados e levando em consideração algumas das múltiplas dimensões da pobreza, ela é mais operacional, pois possibilita analisar a evolução da pobreza. A análise socioeconômica permite atribuir a certos fatores, como crescimento insuficiente e inflação alta, propriedade fundiária dividida de maneira desigual, catástrofes naturais etc., uma responsabilidade nessa evolução, e definir assim as políticas econômicas possíveis, permitindo aliviar essa pobreza ao agir sobre os fatores que a teriam agravado. Medidas baseadas em critérios diversos e indicadores permitem, então, construir uma idéia dos esforços a serem feitos (redistribuição dos salários, medidas fiscais...) e, ao mesmo tempo, da natureza desses esforços (programas nacionais ou dirigidos...) para atenuar a pobreza.”

Nesse trecho, eles chamam a atenção para a necessidade de se articularem os diferentes indicadores, de modo que se possa representar um panorama mais completo sobre a pobreza e seu processo de evolução. Além disso, é colocada a necessidade de se desenvolver a análise dentro de uma perspectiva socioeconômica maior, que propicie uma compreensão melhor da realidade. A produção de tal conhecimento deve ter o propósito de orientar a formulação de políticas, que podem ser macro-estruturais, dirigindo-se aos fatores mais fundamentais e condicionantes da pobreza, ou de caráter tópico e compensatório, que desempenham um papel importante em certas situações emergenciais.

Ainda comentando sobre medidas de pobreza, os mesmos autores afirmam que se deve ter cautela ao se procederem mensurações segundo os métodos tradicionais. Eles chamam a atenção para o fato de que a rigidez implicada pelos pontos de corte e formas de classificação das técnicas de mensuração contrasta com os resultados de estudos que evidenciam a

“... volatilidade das diversas carências, as flutuações dos modos de vida dos ‘pobres’, a imbricação dos estados de maior ou menor pobreza no tempo, no espaço e no corpo

social, a diversidade dos estados qualificados de pobreza, segundo os períodos, os lugares e as pessoas implicadas” (Salama; Destremau, 2001, p. 107).

Esse ponto de vista encontra-se em afinidade com as formulações mais recentes do órgão estatístico da Comunidade Européia, EUROSTAT. Dentre os trabalhos produzidos por tal órgão, aqueles voltados para a exclusão social e a pobreza priorizam o entendimento de que as estatísticas podem apenas reconhecer a propensão ou o risco de vulnerabilidade e de pobreza, mas não definir exatamente quem é pobre ou está excluído (EUROSTAT, 1998).

Além disso, a menção feita pelos autores sobre a “diversidade dos estados qualificados de pobreza” retoma as discussões sobre as especificidades dos diversos contextos sociais, confirmando a colocação de que se deve conceber a questão em termos de “síndromes de pobreza”. Nesse sentido, a identificação e sistematização de diversas situações parecem constituir uma idéia promissora para o aprimoramento do modo de lidar com a questão (Rocha, 1997).

Schwartzman (1997) compartilha essa opinião e enfatiza a importância das análises multivariadas, na medida em que elas indicam os impactos de variáveis específicas nas condições de pobreza e podem, desse modo, gerar recomendações de políticas. O autor defende que se devem qualificar que variáveis são mais determinantes em que contextos sociais específicos, para que se possam gerar as recomendações correspondentes. Assim, a elaboração do pensamento em termos de síndromes de pobreza é vista como uma alternativa de grande potencial.

No âmbito brasileiro, algumas tentativas que vêm sendo empreendidas demonstram uma preocupação com relação à caracterização da pobreza em distintas situações específicas, a partir de uma perspectiva macrossocial baseada em dados censitários. Trata-se, eminentemente, de trabalhos que, com auxílio de técnicas de geoprocessamento de informações, têm produ-

zido os chamados “mapas de exclusão social”. Esses mapas registram as configurações espaciais de variáveis e índices de exclusão social elaborados pelos próprios pesquisadores. Dentre essas iniciativas, pode-se citar o “Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo: Dinâmica Social dos Anos 90” (Sposati *et al.*, 2000), um trabalho que foi iniciado em 1995 e que, com base em sua segunda edição, lançada no ano 2000, pôde indicar tendências espaciais e temporais dos fenômenos analisados na cidade. Uma outra iniciativa é o “Atlas da Exclusão Social no Brasil” (Pochmann *et al.*, 2003), que é um trabalho de natureza semelhante à do primeiro. Ele apresenta uma abordagem em âmbito municipal, utilizando os dados do Censo do ano 2000 do IBGE. Tais pesquisas ilustram uma tendência que vem se delineando, entre os pesquisadores brasileiros, de se buscar entender as especificidades que caracterizam o fenômeno da pobreza em distintos contextos, além de demonstrarem um avanço na elaboração de indicadores de pobreza mais sofisticados e afins ao desenvolvimento no campo teórico-conceitual.

CONCLUSÕES

É inquestionável a relevância de estudos sobre as formas de mensuração da pobreza na atualidade. A necessidade de que a realidade social seja apreendida de maneira apropriada coloca-se imperativa para que se possam desenvolver ações de combate à pobreza com potencial de sucesso. Dessa maneira, este artigo buscou delinear alguns pontos que merecem consideração e destaque nos estudos sobre a mensuração da pobreza, focalizando particularmente as medidas baseadas numa perspectiva objetiva e em dados estatísticos.

Em princípio, comentou-se sobre a multiplicidade de conceitos e formas de medir a pobreza, além da imbricação existente entre os estudos teórico-conceituais e as formas de mensurar o fenômeno. Chamou-se a atenção para

a importância de se escolher com cautela e responsabilidade o arcabouço conceitual que guiará o desenvolvimento e a operacionalização das medidas, uma vez que essas devem refletir os mesmos conteúdos e julgamentos de valor embutidos nos conceitos, teores esses que transitam ainda para o estágio da elaboração e implementação de políticas públicas.

Apesar de se basearem em concepções distintas sobre pobreza, as principais abordagens sobre a mensuração do fenômeno incorporam, em suas formulações, o mesmo par de conceitos fundamentais: a pobreza absoluta e a relativa. A pobreza absoluta define-se com base nas necessidades essenciais que, teoricamente, deveriam ser inalienáveis aos seres humanos, independentemente de comparações contextuais. A pobreza relativa, por seu turno, é definida por comparação, levando em consideração o contexto social em que se insere o sujeito.

Colocou-se que uma das abordagens predominantes, no campo das Ciências Sociais, é a da *satisfação das necessidades básicas*. Ela se caracteriza por oferecer uma visão multidimensional da pobreza, ultrapassando a esfera econômica e reportando-se às questões de saúde, reprodução, vida social e política. Tal abordagem entende que tais dimensões, tomadas em conjunto, atribuem a um indivíduo o *status* de membro de uma comunidade social, econômica e política, o que se encontra em sintonia com a questão dos direitos de cidadania. Em seguida, foi apresentado o enfoque das *linhas de pobreza*, que se baseia exclusivamente no critério da renda. Ele consiste na definição de patamares de renda que discriminam os pobres – considerados aqueles que auferem renda inferior ao valor definido por aquele patamar – dos não-pobres, que obtêm renda superior àquele valor-referência. O valor da linha de pobreza é estabelecido com base nas despesas necessárias para a aquisição de bens e serviços considerados básicos a um indivíduo ou a uma família.

Apesar das distinções entre essas duas abordagens, evidenciou-se que elas não são con-

traditórias nem mutuamente excludentes. Sendo a pobreza um fenômeno marcado pela sua natureza multidimensional e heterogênea, e considerando-se a necessidade de que tais realidades sociais sejam apreendidas da maneira mais fidedigna possível, mostrou-se desejável e mesmo necessário que esforços de mensuração sejam baseados em ambas as perspectivas, uma vez que se delinearam complementaridades entre os dois pontos de vista. A partir da utilização conjunta dos enfoques, os estudos sobre pobreza podem ser enriquecidos, inclusive no que diz respeito aos trabalhos calcados nas discussões sobre essa questão e os direitos de cidadania. Desse modo, com base em uma visão mais completa da realidade a ser fornecida por tal articulação, podem-se abrir novas possibilidades de desenvolvimento de estratégias integradas e concertadas para a redução da pobreza.

Sendo a mensuração da pobreza um campo de estudos fértil e relevante, diversos trabalhos têm sido desenvolvidos recentemente. De maneira geral, as novas contribuições apresentam-se como prolongamentos dessas duas abordagens mais fundamentais, produzindo indicadores e metodologias cujas raízes podem ser remetidas aos enfoques aqui tratados. Tais contribuições recentes são de grande relevância, uma vez que tendem a transferir para o campo das medidas a evolução obtida nas discussões teórico-conceituais. Nesse sentido, devem-se destacar as recentes formulações sobre as “síndromes de pobreza” e a necessidade de se medir o fenômeno a partir dessa perspectiva, a elaboração de novos indicadores de pobreza e a confecção de mapas de exclusão social. Todos esses esforços confluem para que ações práticas se desdobrem em busca da redução desse fenômeno, que atinge proporções alarmantes na atualidade.

Apesar dos avanços já obtidos, a evolução no campo da mensuração deve prosseguir. Para captar essa complexa questão social, é necessário que sejam desenvolvidas novas análises multivariadas, que articulem diversos indicadores e que busquem identificar quais são os fato-

res associados às realidades de pobreza. Além disso, é desejável que os estudos nessa área não consistam apenas na criação de indicadores sintéticos e de metodologias que impliquem o estabelecimento de pontos de corte que separem pobres e não-pobres. Tendo em vista a evolução recente dos métodos quantitativos de pesquisa social e dos *softwares* de cálculos estatísticos, deve-se pensar na elaboração de modelos que permitam a realização de uma análise dinâmica desse fenômeno social, feita a partir da identificação e da contemplação das variáveis associadas à pobreza, da compreensão de como elas se articulam e se inter-relacionam e quais os seus impactos, isolados ou em conjunto, nas condições de carências e privações. Por todos os motivos aqui discutidos, avanços nessa área do conhecimento podem se mostrar promissores para o enfrentamento da pobreza nas sociedades atuais, pois podem abrir oportunidades de que sejam enxergados aspectos até então pouco explorados dessa questão.

(Recebido para publicação em agosto de 2003)

(Aceito em janeiro de 2004)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

EUROSTAT. Groupe de Travail Statistiques sur l'Exclusion Sociale et la Pauvreté. *Comptes-rendus de la Task Force*. Luxembourg: Commission Européenne, 1998.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1998.

GLEWWE, P.; VAN DER GAAG, J. Identifying the poor in developing countries: do different definitions matter? *World Development*, [S.l.], World Bank, v. 18, n. 6, 1990.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RÁP/FGV, v.36, jan. / fev., 2002.

JODHA, N. S. Poverty debate in India: a minority view. *Economic and Political Weekly*, [S.l.], special number, nov., 1988.

LANJOUW, P.; STERN, N. Poverty in Palampur. *The World Bank Economic Review*, [S.l.], World Bank, v. 5, n. 1, 1991.

K-DESSALLIEN, Renata. *Review of Poverty Concepts and Indicators*. Disponível: <http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Poverty_Concepts.pdf> Acesso em: 18 jun. 2003.

MENDONÇA, Eduardo Luiz. *Reflexões críticas sobre a pobreza e sua mensuração no Brasil dos anos 1990. Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2002.

PEREIRA, Elvira Sofia. Implicações da evolução do conceito de pobreza para a luta contra a pobreza: uma reflexão. In:

COLÓQUIO INTERNACIONAL O MODELO LATINO DE PROTEÇÃO SOCIAL – REFLEXÕES SOBRE O ESTADO PROVIDÊNCIA EM PORTUGAL, ESPANHA E BRASIL. Lisboa: ISEG, 2001.

POCHMANN, Márcio; FONSECA, Ana; RIBEIRO, Tiago; AMORIM, Ricardo; MORETO, Amilton; SILVA, Ronnie; FREITAS, Stanislaw; GUERRA, Alexandre. *Atlas da exclusão social no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 2003.

ROCHA, Sonia. *On statistical mapping of poverty: social reality, concepts and measurement*. In: SEMINAR ON POVERTY STATISTICS. Santiago: 1997.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*. Petrópolis: Editora Garamond, 2001.

SALLES, Vania; TUIRÁN, Rodolfo. *Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre a pobreza. Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEL, 2002.

SCHWARTZMAN, Simon. Brazil: expert group on poverty statistics. In: SEMINAR ON POVERTY STATISTICS. SAN-TIAGO, 1997.

SEN, A. K. *Hunger and entitlements. Research for action*. Finland: World Institute for Development Economics Research; United Nations University, 1988.

SEN, A. K. Poverty: An ordinal approach to measurement. In: SUBRAMANIAN, S. (Org.). *Measurement of inequality and poverty*. Delhi: Oxford University Press, 1997.

SPOSATI, Aldaísa; KOGA, Dirce; CÂMARA, Gilberto; NAKANO, Kazuo. *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo 2000: dinâmica social dos anos 90*. São Paulo: Pólis/INPE/PUC-SP, 2000.

TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____ (Org.). *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e espaços públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual. In: _____ (Org.). *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

WORLD BANK. *Vozes dos pobres: Brasil – relatório nacional*. Recife: Banco Mundial, 2000.

WORLD BANK. *World development report, 2000/2001: attacking poverty*. New York: Oxford University Press, 2001.