

O que é Pobreza? Boa pergunta.

por Terry McKinley, Diretor interino,
Centro Internacional de Pobreza

O surgimento de medidas de pobreza centralizadas nas pessoas em fins dos anos 90, inicialmente introduzidas no *Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi um sinal de esperança para que a análise da pobreza fosse realinhada ao paradigma de desenvolvimento humano. Contudo, o progresso tem sido abrandado por ambigüidades. Além disso, alguns esforços recentes têm tentado redefinir a pobreza humana em termos de pobreza de renda.

O primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano*, lançado em 1990, define desenvolvimento humano como “um processo de ampliação das escolhas das pessoas” e declara que “a renda é um meio [para], e não um fim” do desenvolvimento humano (p.10). Todavia, na construção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o relatório incluiu como um de seus três indicadores o PIB real *per capita*. Este indicador tinha como objetivo indicar “o controle sobre os recursos necessários a uma vida decente” (p.12). Assim, o que tinha sido esclarecido como um meio para o desenvolvimento humano (renda), passou a ser estabelecido como um indicador da realização do próprio objetivo (desenvolvimento humano). Desde então, esta foi uma fonte persistente de confusão.

O Surgimento da Pobreza de Capacidades

Os *Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH)* de 1996 e 1997 foram pioneiros na definição de medidas de privação humana, além das de desenvolvimento humano. O inovador RDH de 1996 desenvolveu a “medida de pobreza de capacidades”, primeiro “índice multidimensional de pobreza focalizado nas capacidades”. O relatório coloca que “diferentemente do rendimento, as capacidades são fins e são refletidas não nos insumos, mas nos resultados em termos humanos—na qualidade de vida das pessoas” (p.109).

A medida de pobreza de capacidades foi baseada em três indicadores não-monetários (relacionados à saúde, educação e reprodução), especificamente “com o objetivo de complementar as medidas de pobreza baseadas na renda” (p.27). Deste modo, esta medida pretendeu manter uma distinção clara entre os meios e os fins. Caso contrário, o mesmo objeto—a privação—poderia ser medido duas vezes pelo mesmo índice.

O RDH de 1997, reformulando a pobreza de capacidades, produziu o “índice de pobreza humana”, o qual foi explicitamente alinhado às três dimensões do índice de desenvolvimento humano. Isto levou, contudo, à reincorporação de indicadores para a falta de ‘provisão econômica geral’. Em vez de usar a renda, como o IDH faz, este novo índice utiliza indicadores de má nutrição e de falta de acesso aos serviços de saúde e de água potável. Isto teve como objetivo incorporar medidas não só de falta de renda privada (levando à fome), como de falta de renda pública (que leva à falta de serviços de saúde pública e de fornecimento de água).

A abordagem da pobreza baseada em renda encontra dificuldades em medir a renda pública, como, por exemplo, as receitas públicas que financiam a provisão de serviços de saúde e educação. Além disso, a renda tem pouca correlação direta com algumas capacidades básicas, tal como a liberdade política. Dessa forma, esta abordagem não pode capturar o conjunto completo de privações humanas.

A abordagem da pobreza humana tem dificuldade em definir claramente algumas capacidades humanas. Por exemplo, será que ‘o controle sobre os recursos materiais’ é uma capacidade humana? Se o é, será que o nível de renda de uma pessoa (incluindo o acesso à renda pública) é uma representação adequada desta capacidade? No entanto, a renda é suposta como um meio de se desenvolver capacidades humanas, e não um fim em si mesmo. Isto é uma ambigüidade que constitui a base da maioria dos problemas recentes.



Medidas de Renda Baseadas na Capacidade

Nesse sentido, alguns peritos em pobreza têm recentemente concentrado sua atenção no desenvolvimento de uma medida geral de renda de pobreza de capacidades. Um exemplo proeminente é encontrada em Kakwani (*One Pager* do CIP No. 22, 2006). Isto representa um esforço bem intencionado para calcar firmemente as medidas de pobreza baseadas na renda sobre uma base de capacidades. Porém, sua operacionalização pode reduzir a pobreza humana à pobreza da renda e confundir a distinção conceitual entre as duas.

Tomemos, por exemplo, o argumento de Kakwani segundo o qual “a pobreza diz respeito apenas ao comando inadequado sobre os recursos necessários para gerar capacidades básicas determinadas socialmente”. Ou seja, enquanto as pessoas podem estar privadas de capacidades em vários aspectos, elas só são pobres quando lhes faltam rendimentos adequados para apoiar capacidades básicas. Uma parte desse debate está relacionada à confusão—muitas vezes desnecessária—sobre as capacidades *básicas*.

O exemplo de Kakwani de um milionário (que obviamente não é pobre) que possui uma doença incurável (estando, assim, privado de capacidade) não é muito útil, uma vez que a sociedade é incapaz, por definição, de prevenir tal doença. Por outro lado, a sociedade deve assegurar os cuidados a doenças evitáveis, como a malária, tuberculose e HIV/AIDS - principal razão pela qual estes devem ser vistos como capacidades básicas de saúde. O mesmo seria válido, por exemplo, para o combate à fome.

A tentativa de formular medidas de renda baseadas na pobreza de capacidade traz falhas ainda mais graves. A principal diferença das medidas de pobreza tradicionais parece residir na tentativa de ‘custear’ as capacidades em vez das necessidades básicas alimentares e não-alimentares. Para muitas capacidades, os custos são difíceis de mensurar, enquanto, para outras, não faz sentido avaliá-los, por exemplo, para a liberdade política. Assim, esta abordagem remete, provavelmente, para o método tradicional de custeio dos bens mais facilmente definidos para as necessidades humanas, como por exemplo, comida, vestuário, moradia. Deste modo, voltamos completamente para às medidas de pobreza baseadas na renda, um triste legado que cria confusão em conceitos básicos.

Esperamos que este *One Pager*, junto com o número da revista *Poverty In Focus* publicada pelo CIP em dezembro de 2006, estimule um debate sobre este tema tão crítico e leve a um maior esclarecimento conceitual e operacional sobre ‘o que é a pobreza’.

Referências:

Kakwani, Nanak, ‘What Is Poverty?’, *One Pager* #22, September 2006, International Poverty Centre, Brasília.
UNDP, Human Development Report, 1990, 1996 & 1997, New York: UNDP.

O **Centro Internacional de Pobreza** (CIP) é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro, que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. O CIP se especializa na análise dos temas da pobreza e da desigualdade e na provisão de recomendações para a formulação de políticas direcionadas à redução da pobreza. O CIP é diretamente vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o qual elabora pesquisas no âmbito do Governo Brasileiro, e ao Bureau for Development Policy, PNUD.

O CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, edições da revista *Poverty in Focus*, *One Pagers* e *Country Studies*.

Para informações adicionais e acesso às publicações do CIP:
www.undp-povertycentre.org