

O que é Pobreza?

por Nanak Kakwani, Centro Internacional de Pobreza

Reduzir a pobreza se tornou uma das principais preocupações da política de desenvolvimento. Para subsidiar a formulação de política, a pesquisa sobre a pobreza tem se concentrado sobre medidas de pobreza baseadas na renda ou no consumo. No entanto, percebe-se agora cada vez mais que a pobreza é multidimensional, englobando todas as necessidades humanas importantes. A pobreza é agora amplamente vista em termos de privação de capacidades.

A abordagem pela renda vê a pobreza apenas como falta de renda (ou consumo). A pobreza existe quando algumas pessoas na sociedade têm tão pouca renda que não podem satisfazer as necessidades básicas definidas socialmente. Mas a falta de renda não é o único tipo de privação que as pessoas podem sofrer. Na verdade, as pessoas podem sofrer graves privações, em muitos aspectos da vida, para além daquelas definidas como necessidades básicas, mesmo se elas detêm a posse adequada de mercadorias (por exemplo, problemas de saúde ou de falta de instrução e assim por diante). A distinção conceitual entre a privação desse tipo e aquela que essencialmente seja resultante da insuficiência de renda é de fundamental importância.

Quanto mais elevada seja a renda de uma pessoa maior é a sua posse de mercadorias. A posse e o consumo de mercadorias (incluindo serviços) oferecem às pessoas os meios para levar uma vida melhor. No entanto, a posse das mercadorias é apenas um meio para atingir um fim. Conforme Sen (1985) assinala “em última análise, o foco tem de ser sobre aquilo que podemos ou não podemos fazer, que podemos ou não ser”. Assim, o padrão de vida desfrutado pelas pessoas tem de ser visto em termos de realizações individuais que são viáveis e não em termos dos meios que os indivíduos possuem para alcançá-las. Esta linha de raciocínio levou Sen a desenvolver as idéias de funcionamentos [N.d.T.: functionings no original em inglês, referindo-se a realizações (por ex.: estar bem nutrido, estar livre de doenças, etc.)] e de capacidades [N.d. T.: nas traduções das obras de Amartya Sen publicadas no Brasil, o termo original em inglês capabilities foi traduzido desta maneira. A rigor significaria no contexto não a capacidade num sentido ordinário do termo, ou seja, no sentido de que uma pessoa é capaz de fazer algo [ability em inglês] mas sim capacitações.] Um funcionamento é uma realização, uma conquista, e uma capacidade [capacitação] é a capacidade de realizar, de conquistar. Assim, os funcionamentos estão diretamente relacionados com o tipo de vida que as pessoas realmente levam, enquanto as capacidades [capacitações] são as oportunidades que as pessoas têm de levar vidas de sua escolha.

De acordo com a abordagem pela capacidade, um indivíduo é definido como pobre se ele ou ela não tem capacidades [capacitações] básicas. Quais deveriam ser estas capacidades [capacitações] básicas? Uma resposta a esta pergunta exige juízos de valor, que devam refletir prioridades sociais adequadamente avaliadas. Enquanto, não existir uma concordância universal sobre o que são essas capacidades básicas, ainda é possível se chegar a acordo sobre algumas capacidades [capacitações] básicas. Por exemplo, se uma pessoa não for capaz de ser bem-nutrida, de se vestir e de se abrigar em moradia de forma adequada, e não conseguiu evitar a morbidade para a qual haja prevenção, então ele ou ela pode ser classificado (a) como privado (a) de capacidades [capacitações] básicas. Essas capacidades [capacitações] que dizem respeito à saúde, educação, habitação, vestuário, alimentação e água potável podem ser razoavelmente consideradas como recursos sobre os quais podemos concordar que sejam fundamentais.

Pode se descrever a pobreza puramente em termos de privação de capacidades [capacitações]? Tome-se um milionário com uma doença incurável, o que impede a realização de alguns dos funcionamentos básicos. Este seria seguramente um caso grave de privação de capacidade [capacitação], apesar do acesso às melhores

instalações médicas. No entanto, seria estranho chamar a este milionário de “pobre”. A partir de uma perspectiva da capacidade [capacitação], a pobreza surge quando a falência ou falta da capacidade [capacitação] básica é causada por posse ou controle insuficiente sobre os recursos, quer através de mercados, do fornecimento público ou de outros canais não-mercantis. Ao examinar a privação de capacidade [capacitação] isoladamente, não podemos sempre identificar as pessoas que sejam pobres.

Necessita-se fazer uma distinção entre a pobreza e a privação de capacidade [capacitação] em geral. Ao passo que a ampla privação de capacidade [capacitação] pode ser causada por uma legião de fatores, a pobreza está preocupada apenas com a insuficiência de posse ou controle sobre os recursos necessários para gerar capacidades [capacitações] básicas socialmente determinadas. Dentre estes, a renda ou a concessão de direitos a recursos pode não ser o mais importante. Assim, uma pessoa pode sofrer privações de capacidade [capacitação], mas ainda assim nem sempre será pobre.

Definindo a pobreza a partir da perspectiva da capacidade [capacitação] não pode ser feito independentemente dos rendimentos. A capacidade [capacitação] para funcionar com a qual devemos nos preocupar é aquela derivada da renda e da riqueza. A posse ou controle sobre recursos e capacidades [capacitações] não podem ser separados, mas ao mesmo tempo deve ser reconhecido que a relação entre eles está longe de ser simples. As pessoas têm necessidades diferentes e, portanto, diferem em relação à sua capacidade de fazer converter as suas rendas e recursos em capacidades [capacitações] para funcionar. Assim, diferentes indivíduos precisarão de diversos recursos para alcançar ou conquistar capacidades (capacitações) básicas.

É melhor que qualquer medida de pobreza com base na renda que seja proposta se construa a partir de capacidades [capacitações]. A escolha de uma linha da pobreza deve refletir o custo de realizar a satisfação das necessidades humanas básicas. No entanto, a medida mais freqüente usada internacionalmente, a de US \$ 1 por dia por pessoa (ou US \$ 2 por dia), não está de acordo com a abordagem de pobreza pela capacidade [capacitação], ou seja, ela não reflete a inadequação da posse ou controle sobre os recursos para alcançar ou realizar capacidades [capacitações] básicas. Uma pessoa pode ter uma renda suficiente para contar como não-pobre, de acordo com o padrão de US \$ 1 por dia, mas não para atingir capacidades [capacitações] básicas dependentes de renda. Se a redução da pobreza, como bem entendida, é para ser alcançada, então, novas medidas de sua extensão e distribuição em todo o mundo vão ser necessárias.

Referência:

Sen, A. K (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

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