

Considerações sobre o conceito de pobreza *

Mauricio E. C. Romão **

Este trabalho trata de algumas complexidades teóricas e problemas de definição subjacentes ao conceito de pobreza. No processo de identificação dos pobres, admite-se a existência de uma arbitrariedade inerente em qualquer conceitualização da pobreza, mas as dificuldades não são insolúveis. Na elucidação do conceito, a noção de *destituição absoluta* desempenha inquestionavelmente um papel crucial, mas persiste o problema de decidir qual dentre os padrões de pobreza absoluta deve ser usado na fixação da linha da pobreza. Sustenta-se que o enfoque da *pobreza relativa* é um complemento importante da noção de carência absoluta mas, por si só, não transmite qualquer informação relevante para a percepção da privação. Propõe-se igualmente que o enfoque do *juízo de valor* deve ser rejeitado, pois não leva em conta a existência da destituição como um fenômeno concreto. Por fim, sustenta-se que a percepção da pobreza não equivale à da desigualdade, e que aquela deve ser estudada independentemente desta. Ambos os conceitos são relacionados, mas fornecem informações distintas acerca de fenômenos diferentes.

1. Introdução; 2. Critérios do conceito de pobreza; 3. Juízo de valor; 4. Pobreza relativa; 5. Pobreza absoluta; 6. O enfoque biológico; 7. O enfoque das necessidades básicas; 8. Salários mínimos; 9. O enfoque da pobreza relativa absoluta; 10. Comentários finais.

1. Introdução

Poucos conceitos são tão difíceis de definir como o de pobreza. Deve ela ser definida em termos absolutos ou relativos? Deve ser considerada como um “juízo de valor”? É para ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou os aspectos não-econômicos também devem ser explicados? A pobreza deve ser compreendida em relação à estrutura sócio-política da sociedade de que faz parte, ou vista

* Este artigo se baseia na tese de doutorado do autor – particularmente no capítulo 3 – apresentada em novembro de 1981 à Universidade de Illinois, EUA (Romão, 1981).

** Do departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco e CME/Pimes.

independentemente dessa estrutura? Estas questões — e muitas outras poderiam ser lembradas — ilustram a complexidade de que está imbuído o conceito de pobreza.

Ainda que houvesse um sistema teórico coerente subjacente ao conceito de pobreza, continuaria a persistir a questão da distinção prática entre o pobre e o não-pobre: qual seria o limiar de renda adequado a ser considerado se, por exemplo, a abordagem da renda absoluta fosse o conceito pertinente; ou, então, que medida sumária a ser escolhida, se aceito o enfoque relativo da pobreza? Vários problemas de mensuração surgem num caso e noutro, não existindo consenso entre os estudiosos da pobreza quanto à linha “ótima” da pobreza num sentido preciso, ou a uma medida relativa “ótima” no sentido de que melhor refletisse a posição relativa dos pobres.

Tais complexidades teóricas e problemas de definição devem ser tomados em consideração quando o problema da pobreza é abordado. Sempre haverá alguma ambigüidade, mas como Sen (1979, p. 288) observou: “Existem muito poucas alternativas: temos de aceitar o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza e torná-lo tão explícito quanto possível.” Esta é a posição que adotamos,¹ que é bastante pragmática: reconhecemos a importância dos componentes não-materiais em qualquer avaliação geral da pobreza, mas, dados os problemas relacionados com sua mensuração e análise, tomamos o caminho mais conveniente de estudar apenas a pobreza material. Esta, embora definida em termos amplos, não pode, naturalmente, abranger em todas as suas dimensões o sofrimento da miséria. A pobreza implica muito mais do que meras considerações econômicas, nas necessidades não-econômicas como de auto-realização, liberdade, prestígio, participação na sociedade, etc., são muito difíceis de aferir.

2. Critérios do conceito de pobreza

Num sentido geral, pode-se considerar que a mensuração da pobreza consiste em duas operações distintas (Sen, 1976, 1978, 1979):

- a) identificação (quem são os pobres);
- b) agregação (como combinar as características da pobreza de diferentes pessoas numa medida agregada).

O processo de identificação — que é o tema deste artigo — se resume em separar os que têm dos que não têm, o que pode ser feito de várias maneiras, cada

¹ Ao considerar-se o “elemento de arbitrariedade”, devem-se ter em mente as regras do jogo estabelecidas por Ricardo: “Brinque à vontade com a hipótese, mas sempre mostre o que fez” (Robinson, 1978, p. 145).

uma das quais constituindo uma diferente interpretação do conceito. De modo geral, os conceitos de pobreza se enquadram numa das seguintes categorias:

- a) pobreza como juízo de valor;
- b) pobreza relativa;
- c) pobreza absoluta;
- d) pobreza absoluta/relativa.

Nas páginas seguintes, trataremos e criticaremos esses diferentes enfoques ao conceito de pobreza.

3. Juízo de valor

Os proponentes da noção de que a pobreza é um juízo de valor sustentam que o conceito é basicamente normativo:² trata-se de uma elucubração subjetiva do indivíduo a respeito do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. Os que têm e os que não têm são, desse modo, divididos de acordo com um juízo de valor dos que expressam *sentimentos*, suas *receitas* do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza.³

Consideramos inadequado este modo de ver a pobreza. Em primeiro lugar, a pobreza é uma situação social *concreta*, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos de um indivíduo, uma família, um grupo ou uma classe. A pobreza não pode ser tão abstrata que venha a depender inteiramente dos sentimentos que desperte. Essa posição infeliz “rouba ao conceito muito de seu sentido generalizado, empobrecendo-o imensamente. Em sua forma mais crua, a pobreza é universalmente reconhecida; todos podem vê-la, ouvi-la e cheirá-la” (Sen, 1978, p. 13). Este enfoque também pode ser criticado tendo em vista que – de modo particular entre os necessitados – o sentimento de pobreza varia segundo a própria situação, assim como o que se sabe a respeito da renda e do consumo de outros grupos numa população. Em outras palavras, não é provável que sejam estáveis quaisquer resultados obtidos através desse enfoque.

² Veja, por exemplo, Orshansky (1969), Altimir (1979). Na primeira referência encontramos a perspectiva do juízo de valor cristalizada nesta assertiva: “A pobreza, como beleza, está no olhar de quem a vê” (Orshansky, 1979, p. 37). Para uma aguda crítica desta posição, veja Sen (1978, 1979) e Townsend (1974).

³ Às vezes se pede aos próprios indivíduos que julguem se se sentem pobres ou não: “. . . Vamos presumir que os próprios indivíduos são os melhores juízes de sua situação” (Van Praag; Goedhart & Kapteyn (1979, p. 21). Drewnowski criticou este método – que ele chamou de “conceito de pobreza subjetiva” – por vários motivos e concluiu. Esse tipo de enfoque parece um resquício antiquado ao interesse em mensurar a utilidade, que em tempos passados foi cultivado pela economia da previdência social. A futilidade desse esforço já deveria estar bem compreendida” (Drewnowski, 1977, p. 187).

Existe, é óbvio, uma dose *inevitável* de juízo de valor mesmo na conceituação objetiva da pobreza. As convenções da sociedade regulam, de certo modo, nossa percepção de pobreza. Mas nosso objetivo seria, então, limitar o papel desempenhado pelos juízos de valor, o que é muito diferente de dizer que a pobreza “não é algo que possa ser verificado ou comprovado, exceto por inferência e sugestão, mesmo com uma margem de erro” (Orshansky, 1969, p. 37). Portanto, ao tentar examinar de forma adequada o conceito de pobreza, propomos que o enfoque do juízo de valor seja rejeitado sumariamente.

4. Pobreza relativa

A percepção da pobreza como conceito relativo se aproxima bastante da desigualdade na distribuição de renda. A pobreza é interpretada em relação ao padrão de vida vigente na sociedade: os pobres são os que se situam na camada inferior da distribuição de renda em comparação com os membros melhor aquinhoados da sociedade nessa distribuição.⁴

Não há dúvida de que o conceito de pobreza tem alguma relação com a noção geral de “privação relativa”, para utilizar os termos popularizados na bibliografia sociológica (veja Townsend, 1970, e Wedderburn, 1974). Diremos que Fulano sofre de privação relativa em comparação com alguém, digamos, Sicrano, se o primeiro deseja ter algo que não possui mas que Sicrano possui. Ou, em termos mais gerais, a privação relativa é um conceito objetivo usado “para descrever situações em que as pessoas têm menos de algum atributo desejado, seja renda, condições favoráveis de emprego ou poder, do que outros”⁵ (Wedderburn, p. 4).

Parece óbvio, portanto, que qualquer estudo da pobreza deva ter algum conteúdo relativo, pois a carência tem de ser julgada em termos comparativos dentro dos padrões sociais contemporâneos em que ocorre. A posição relativa da pessoa determina se deve ser considerada pobre ou não-pobre. Esta maneira de considerar a pobreza tem seus méritos, mas não capta a natureza específica do conceito de pobreza.⁶ Em particular, é basicamente incompleta no sentido de que não deixa margem para uma noção de *destituição absoluta*, o que deveria ser um

⁴ Tornou-se prática rotineira no enfoque relativo referir-se à parcela de renda dos 40% mais pobres da população como a referência que distingue os pobres dos não-pobres. A escolha desse percentil foi defendida pelo Banco Mundial por sugestão de Robert McNamara em 1972. Veja também Chenery et alii (1974). Uma crítica deste número usado freqüentemente (ou de qualquer percentagem arbitrária) em termos de avaliação dos que se beneficiam com o desenvolvimento econômico encontra-se em Fields (1980, p. 28-9).

⁵ A noção de privação relativa também é definida em termos *subjetivos* – Scase (1974).

⁶ Não concordamos, por isso, com Townsend quando ele declara: “A pobreza pode ser definida objetivamente e aplicada sistematicamente *apenas* em termos do conceito de privação relativa” (Townsend, p. 15; grifo nosso). Para uma posição diferente, ver também Sen (1978, 1979).

requisito de qualquer conceituação de pobreza. Este aspecto foi vigorosamente ressaltado por Sen: “Existe um núcleo irredutível de privação *absoluta* em nossa idéia de pobreza que traduz registros de inanição, desnutrição e dificuldades visíveis num diagnóstico de pobreza, sem precisar previamente comprovar o quadro relativo. Esta abordagem de privação relativa complementa, ao invés de contrariar, esta preocupação com a carência absoluta” (Sen, 1978, p. 11; grifo no original).

As conseqüências da adaptação do conceito de privação relativa ao de pobreza suscitou uma deplorável ambigüidade, qual seja o uso indiferente dos termos *pobreza e desigualdade*, como se significassem a mesma coisa.⁷ Plotnick esclarece a questão (1975, p. 37): “Alguns observadores sustentam que, num país como os Estados Unidos, onde a renda média excede de muito os meros níveis de subsistência, a pobreza deve antes ser vista como um problema de desigualdade na distribuição da renda do que de níveis absolutos baixos de renda.” Esta confusão tem suas raízes nas tentativas de operacionalizar conceitos difíceis como poder, participação social, etc., inextricavelmente encravados na noção geral de privação relativa.⁸ A fim de contornar esses problemas, muitos estudos são obrigados a quantificar apenas um aspecto muito particular da privação relativa — o da desigualdade na distribuição da renda. Não é de surpreender, pois, que membros da sociedade situados nos decis inferiores do espectro da renda sejam “pobres” em comparação com os outros fora dessa camada.

Este procedimento, contudo, é obviamente impróprio, pois depende apenas da noção de pobreza relativa e portanto não leva em conta a idéia de *destituição absoluta* que deveria ser considerada no conceito de pobreza. Uma boa comprovação desse equívoco pode ocorrer no caso, por exemplo, de uma distribuição muito desigual de renda que não abranja nenhum pobre, se definirmos este de acordo com um critério absoluto qualquer. Do mesmo modo, poderemos encontrar uma distribuição muito homogênea que inclua apenas pobres (veja Szal, 1977). Ou então transferências de renda da camada média da distribuição para as classes mais altas de renda devem, *ceteris paribus*, aumentar a desigualdade sem afetar a noção de pobreza.

Chegamos assim à conclusão de que o conceito de pobreza não equivale ao de desigualdade, devendo ambos ser distintos. A pobreza precisa ser estudada em si, separada da questão da desigualdade. Enfocar apenas a pobreza relativa e sua ligação com a desigualdade afastou-nos da pobreza como tema independente e,

⁷ Ver dois proponentes desta idéia, entre outros, em Miller & Roby (1970).

⁸ Outra dificuldade se refere à escolha de grupos de referência para comparação: com que grupos os pobres se comparam? Sen (1978, p. 11) sustenta, por exemplo, que quanto mais amplo for o grupo de referência escolhido, tanto mais próximo ficará o conceito de privação relativa ao de desigualdade em si. Ao deixar de lado essas dificuldades de definição, alguns autores confundem elegância matemática com racionalidade: “Fica assim demonstrado que o índice paramétrico de Gini pode representar a teoria da privação relativa” (Yitzhaki, 1980). p. 15).

portanto, algo objetivo, socialmente concreto que devemos tentar eliminar.⁹ A base para uma ação tendente a erradicar a pobreza, *ipso facto*, tem de começar pela conceituação de um significado adequado e explícito.

5. Pobreza absoluta

O conceito de pobreza absoluta se propõe quando são fixados padrões para o nível “mínimo” ou “suficiente” de necessidade – também conhecido como a *linha* ou limite da pobreza – e se computa a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. O padrão de vida mínimo (em termos de requisitos nutricionais, moradia, vestuário, etc.) em geral é avaliado segundo preços relevantes, e a renda necessária para custeá-los é calculada. Como se pode ver por essa definição, a pobreza absoluta expressa uma opinião coletiva derivada da convicção de que cada pessoa tem o direito de viver em condições decentes e condizentes com a dignidade humana.¹⁰

Observe-se que a fixação de um padrão de vida mínimo é vinculada à natureza da sociedade e seus valores. Dessa maneira, a noção depende de convenções sociais, mas não de juízos ou comportamentos de pessoas envolvidas, como na abordagem do “juízo de valor” (veja Drewnowski, p. 193). Isso se deve a que “para a pessoa que estuda e mensura a pobreza, as convenções da sociedade são questões de *fato* (quais *são* os padrões contemporâneos?)” (Sen, 1979, p. 285; grifos no original). Tampouco a noção de privação absoluta se baseia na posição relativa dos indivíduos na sociedade. Sem levar em conta a linha da pobreza fixada, os que estão do lado errado da linha são considerados pobres, independentemente do nível de riqueza em que os outros possam encontrar-se. A “sensação” ou o “sentimento” de privação dos indivíduos não são relevantes para o conceito de pobreza absoluta, embora o sejam, e muito, para o de pobreza relativa (Bhatty, 1974, p. 292).¹¹ O conceito de pobreza, portanto, implícito ao enfoque absoluto, é claramente distinguível das outras noções. Tratemos agora dos métodos empregados para estabelecer os limiares de pobreza: o enfoque biológico, a estratégia das necessidades básicas e o enfoque dos salários mínimos.

⁹ O debate acirrado e acalorado com respeito ao agravamento da distribuição de renda no Brasil durante a década de 70 fez-se acompanhar de uma falta total de estudos específicos de pobreza, como conceito distinto da desigualdade. Em decorrência, o aspecto mais notável de estudos anteriores no Brasil é sua abordagem fragmentária e imperfeita, tanto da definição como da mensuração da pobreza.

¹⁰ “Se por lei todo ser humano necessitado de apoio pudesse ter certeza de obtê-lo num grau que lhe tornasse a vida suportavelmente cômoda . . .” (Ricardo, 1817, 1873, p. 63).

¹¹ Veja também Szal (1977, p. 15) e Sen (1978, p. 10-1). Para a diferença entre “sentimento” e “condição” de privação veja Townsend (1974, p. 25-6).

6. O enfoque biológico

Sendo “a fome, obviamente, o aspecto mais evidente da pobreza”,¹² não é de surpreender que, quanto às exigências da sobrevivência, as considerações biológicas sejam usadas com frequência para definir a linha da pobreza. O procedimento usual é fixar a linha da pobreza com base nos requisitos nutricionais mínimos da dieta – quanto à alimentação – e em algum valor aproximado para a renda gasta nos requisitos mínimos, quanto aos outros itens.¹³ Vários problemas de mensuração ocorrem na aplicação desta abordagem:

- a) existe uma arbitrariedade inerente na natureza conceitual de “requisitos nutricionais mínimos” na medida em que eles variam de pessoa a pessoa (e mesmo de dia a dia para a mesma pessoa), dependendo do clima, das condições de trabalho, do físico, etc.¹⁴
- b) a escolha dos produtos que constituiriam a dieta mínima é feita com vistas a minimizar os custos, ao invés de procurar corresponder aos hábitos alimentares das pessoas;
- c) as exigências não-alimentares mínimas são prenes de muitas dificuldades de especificação precisa. Quais são, na verdade, os itens indispensáveis a serem incluídos numa definição de pobreza quanto ao nível de subsistência?¹⁵ Esta é uma questão difícil de responder, que nos leva de volta ao velho problema clássico: “É impossível exatamente definir um excedente de produção acima das necessidades

¹² Sen (1978, p. 3).

¹³ O mais grosseiro desses métodos é aquele em que a proporção do gasto total com alimentação é estimada, sendo a recíproca desta proporção multiplicada pelo orçamento alimentar mínimo (calculado com base numa dieta nutricionalmente adequada). O resultado é a linha de pobreza (veja Orshansky, 1965). O multiplicador para os Estados Unidos é um terço (a família média gasta apenas um terço de sua renda em comida). Evidentemente, não é este o caso no mundo subdesenvolvido. Nas áreas rurais do Nordeste brasileiro, por exemplo, a proporção da alimentação nos gastos totais é de 57% (Fibge, 1978, p. 68), o que, segundo o instrumento de Orshansky, daria uma linha de pobreza muito baixa e calcularia por baixo o número de pessoas realmente pobres.

¹⁴ Ao criticar os métodos aplicados na Grã-Bretanha, Townsend (1974, p. 17) declarou: “As estimativas de nutrientes necessários formam uma média muito ampla e não foram variadas segundo idade e família, e ainda menos por ocupação e atividade fora do trabalho.” Na recente experiência da Fibge no Brasil, porém, os “requisitos nutricionais mínimos” foram calculados para cada pessoa estudada, com base na idade, altura, e nível de atividade (Fibge). Veja também *World Bank's Brazil Report* (1979) sobre o debate e a alicação dos excelentes dados da Fibge.

¹⁵ “A capacidade de o trabalhador sustentar-se a si próprio, e à família que pode ser necessária para conservar o número de trabalhadores, não depende da quantidade de dinheiro que ele receba como salário, mas da quantidade de alimento, artigos de primeira necessidade e confortos que se lhe tornaram indispensáveis pelo hábito, que o dinheiro puder comprar” (Ricardo, 1973, p. 52).

de subsistência, porque é impossível exatamente definir a subsistência” (Robinson, 1970, p. 25).¹⁶

Tendo em vista todas essas falhas implícitas ao enfoque biológico, enfrentamos o seguinte paradoxo: o método pode ser contestado mas não pode ser abandonado, pois a desnutrição, fora de dúvida, é o mais importante aspecto “evidente” da pobreza. (Sen, 1978, p. 5) ressaltou que:

- a) para verificar se alguém está atendendo a seus requisitos nutricionais basta simplesmente um exame direto, ao invés de recorrer ao procedimento de comprovar se a pessoa tem dinheiro para tanto;¹⁷
- b) não há uma razão específica pela qual o conceito de pobreza devesse ser em si mesmo preciso e nítido, ao contrário do conceito bastante vago de requisitos nutricionais. O que interessa — diz ele — é até que ponto as áreas vagas das duas noções tendem a coincidir, e se a indeterminação dos conceitos é do tipo necessário.

Outro aspecto promissor que pode ser acrescentado à justificativa de Sen é a estimativa do nível de desnutrição pela mensuração antropométrica.¹⁸ Através desse procedimento, a desnutrição é definida em termos de características físicas do corpo em relação determinado padrão adequado.

Muito mais importante é o fato de que, ao se considerar a pobreza sob uma perspectiva absoluta, é possível destacar uma importante dimensão social do problema, qual seja, independentemente dos padrões contemporâneos, existem membros da sociedade que não têm atendidas suas necessidades mínimas de subsistência. Para eles, portanto, devem ser orientados todos os esforços.

7. O enfoque das necessidades básicas

O enfoque das necessidades básicas no combate à pobreza recebeu reforço da Organização Internacional do Trabalho (ILO, 1976, 1977). Isso se deu como reação à posição desenvolvimentista vigente na erradicação da pobreza, segundo a qual taxas aceleradas de crescimento econômico beneficiariam a *todos* os segmen-

¹⁶ Não se deve concluir necessariamente que, porque a subsistência é imprecisa, o excedente não pode ser definido. Veja, por exemplo, Walsh & Gram (1980, p. 175 e passim).

¹⁷ Veja o método de “verificação direta” aplicado pelo Fibge no Brasil.

¹⁸ Srinivasan (1977, p. 10) é de opinião que este método é possivelmente o mais confiável. Aliás, o Estudo Nacional do Fibge aplicou este método (Fibge).

tos da população e melhorariam acentuadamente os níveis de vida dos pobres.¹⁹ Essa posição que pode ser remontada aos anos do pós-guerra, acompanhou a ênfase dada à acumulação de capital e à industrialização, sem levar em conta as questões relativas à distribuição.

Ao se perceber o fracasso dessa estratégia (Chenery et alii; Srinivasan; Streeten & Burki, 1978; Frank & Webb, 1977), surgiu uma nova proposta de combate à pobreza, que visa atender às “necessidades básicas” dos pobres mediante a redistribuição e o crescimento.

O conceito fundamental da filosofia das necessidades básicas é atender às necessidades específicas dos mais pobres: alimentação, moradia e vestuário adequados, além de alguns serviços essenciais como água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas.²⁰ Em outras palavras, enfatiza a mobilização de recursos específicos para grupos-alvo especiais, identificados como carentes nessas áreas. Além disso, o enfoque das necessidades básicas dá prioridade à produção e distribuição de uma cesta de produtos básicos a grupos-alvo na tentativa de garantir que os pobres sejam realmente atendidos e não afastados por deficiências e falhas do mercado. A estratégia prossegue com uma avaliação da eficácia das políticas e dos programas correntes a fim de atender a objetivos a curto e longo prazo, que deveriam ser aplicados segundo uma estrutura de planejamento participativo (Standing & Szal, 1979, p. 5).

É fácil perceber que houve uma evolução promissora desde o crescimento, do ponto de vista de seus proponentes desenvolvimentistas, até esta estratégia de desenvolvimento alternativo que visa diretamente a erradicação da pobreza absoluta. Sérias críticas, todavia, podem ser feitas ao enfoque das necessidades básicas.

A primeira se relaciona com a natureza subjetiva implícita na formulação do que se define como necessidades básicas, assim como daqueles que as definem (Szal, p. 13). Neste contexto, as necessidades básicas muitas vezes são consideradas em termos de parâmetros de política pública, dependendo sua conceitualização principalmente das preferências do governo ou da elite dominante, ou de suas idéias sobre aquilo que essa política deve eliminar. Como as recomendações de política têm de depender da avaliação das viabilidades, existe evidentemente uma diferença entre a noção de “privação” e a idéia do que deve ser eliminado pela

¹⁹ Ao comentar a assistência prestada pelos Estados Unidos à Índia durante o período em que foi embaixador, Galbraith (1979, p. v-vi) declarou: “Havia, de modo geral, apenas duas coisas que podíamos proporcionar a fim de amenizar as carências: capital e, em princípio, conhecimentos técnicos úteis. As causas da pobreza foram, então, derivadas dessas possibilidades – a pobreza foi considerada como resultante da escassez de capital e da ausência de aptidões técnicas. O remédio abrangia o diagnóstico. De posse da vacina, identificávamos a varíola. Só por acaso uma terapia escolhida dessa maneira poderia dar resultado, mas, infelizmente, esse acaso não ocorreu.”

²⁰ Numa definição mais ampla, o objetivo de um enfoque do desenvolvimento segundo as necessidades básicas é proporcionar oportunidades para o desenvolvimento pleno do indivíduo, nos planos físico, mental e social (Streeten, 1979, p. 136).

“política” (Sen, 1979, p. 287).²¹ Alguns dos principais proponentes do enfoque das necessidades básicas chegam a ponto de considerar que a conjuntura política na qual essa abordagem pode ser implementada com êxito é o problema mais significativo que a estratégia tem de enfrentar (Streeten & Burki, p. 414).

Talvez seja mais fundamental a crítica feita pela corrente estruturalista à filosofia das necessidades básicas. Acompanhando de perto as linhas antes indicadas, os estruturalistas declaram que o enfoque de fixação de metas rotula alguns elementos não quantificáveis como necessidades básicas junto com itens essenciais e, desse modo, se torna redundante e possivelmente enganoso (Standing & Szal, p. 7).²² Sustentam, ainda, que as necessidades percebidas são em última instância determinadas pela estrutura da produção e distribuição. Se a estrutura econômica é a causa da pobreza e da desigualdade observadas, nada vale determinar as necessidades em termos dessa estrutura (Standing & Szal, p. 7-8).

Nossa abordagem acompanha esta posição. Tendo em vista que tem havido suficientes provas da perpetuação da pobreza e da desigualdade por fatores estruturais nos países em desenvolvimento, deveríamos antes dar prioridade à mudança desses fatores. Apenas a intervenção direta seletiva no processo de produção e distribuição, no contexto do ambiente sócio-político, dará possibilidade de algum sucesso ao enfoque das necessidades básicas.

8. Salários mínimos

Outra linha da pobreza que tem sido adotada nos estudos pertinentes é o nível do salário mínimo.²³ A idéia subjacente a este método é que o nível do salário mínimo oficial é uma boa aproximação do montante em dinheiro necessário para o nível de vida mínimo. Por conseguinte, os que têm renda inferior a esse nível são considerados pobres.

Podem ser feitas objeções sérias a este enfoque simples e direto da pobreza absoluta. O primeiro se refere à própria metodologia: justifica-se usar os salários mínimos para fixar a linha de pobreza quando aqueles foram determinados tendo em vista a renda necessária? Evidentemente isto é um círculo vicioso, pois não faz sentido fixar um padrão que foi fixado pelo próprio padrão (Szal, 1977, p. 9).

²¹ Em outra obra, Sen observou que “dado um enfoque de política pública, não vai significar nada uma declaração pública de que ‘nossa política visa eliminar a pobreza’, pois a pobreza será definida como aquilo que a política pública visa eliminar” (Sen, 1978, p. 7).

²² Para dar uma idéia acerca dessas necessidades não-quantificáveis, citamos a seguinte passagem: “Além da especificação *concreta* das necessidades humanas em contraste com noções *abstratas*, e da ênfase nos *fins* em contraste com os *meios*, a abordagem das necessidades básicas abrange as necessidades não-materiais – entre elas, a necessidade de autodeterminação, autonomia, liberdade política e segurança, participação no processo decisório, identidade nacional e cultural, e trabalho” (Streeten, 1979, p. 136; grifos no original).

²³ Veja aplicações deste enfoque ao Brasil em Fishlow (1972), Pfefferman & Webb (1979).

A segunda crítica é que se trata de um enfoque não-realista, pois não representa o nível de vida real do pobre. Além disso, seus níveis podem ser inatingíveis para a maioria dos pobres, pois os salários não constituem a fonte de renda da maior parte da população.²⁴ Ademais, a legislação sobre o salário mínimo só se aplica no mercado formal, com uma cobertura mínima fora dela: “O fato de que o salário mínimo está bem acima das rendas da camada inferior da distribuição de renda pode ser explicado por diversas razões. Entre os grupos de renda mais baixa estão os trabalhadores urbanos e rurais sem emprego, os pobres que são autônomos, os pequenos comerciantes de renda muito baixa, os empregados domésticos, os jovens e outros grupos cujas rendas não são contempladas nem na teoria nem na prática pela lei do salário mínimo. O fenômeno do descumprimento da lei é generalizado, em particular nas regiões menos desenvolvidas do país. A implicação é clara: não se pode considerar os salários mínimos como se representassem o nível mínimo de renda dos grupos de renda mais baixa no Brasil” (Macedo, p. 5-6).

E, por fim, o salário mínimo tem de ser ajustado pelos preços, tamanho de família e sua composição, ou provavelmente será um padrão sem relação com a realidade.²⁵ Pode ocorrer, por exemplo, que famílias pequenas, mesmo com renda total limitada, escapem da pobreza de algum modo, enquanto grupos maiores com rendas maiores não consigam atingir o limiar de renda. Por outro lado, o salário mínimo em dinheiro precisa ser ajustado pelas diferenças espaciais de preços de modo que possa dar uma imagem mais adequada do real poder de compra de uma região para outra, especialmente em países maiores, como o Brasil.

9. O enfoque da pobreza relativa/absoluta

Segundo a abordagem relativa, uma *linha da pobreza relativa* pode ser traçada, por exemplo, calculando-se a renda *per capita* que corresponde ao percentil de X da população.²⁶ Duas objeções ao uso deste recurso são evidentes (Anand, 1977, p. 3; Szal, 1977, p. 14):

- a) o método implica uma circularidade de prejulgamento quanto ao limite da pobreza, ao estipular que, por definição, é de X por cento;
- b) deixa subentendido que a pobreza nunca poderá ser erradicada, pois sempre haverá X por cento de pobres, seja qual for a distribuição de renda.

²⁴ Sobre a conjuntura brasileira veja Fishlow (1972), Ahluwalia (1974), Bacha & Taylor (1978), Macedo (1980).

²⁵ Veja, por exemplo, as duras críticas feitas por Fishlow (1980) ao trabalho de Fields (1977).

²⁶ Aumenta o número de obras que aplicam este tipo de linha da pobreza além das fronteiras nacionais. Veja, por exemplo, Ferber & Musgrove (1978, 1979), Ahluwalia et alii (1979).

A fim de contornar o problema de que “os pobres, sempre os teremos conosco”, aventou-se a hipótese de fixar a linha da pobreza com relação a alguma medida estatística sumária, como por exemplo a renda média.²⁷ Este procedimento evitaria o problema acima mencionado, pois admite a erradicação da pobreza. À medida que sobe a renda média da sociedade, assim também a linha da pobreza relativa, e se a distribuição da renda se torna suficientemente eqüitativa, a pobreza desaparece.

Todavia, algumas falhas importantes são inerentes a este procedimento. Primeiro, o elemento de arbitrariedade continua presente, pois não existe uma razão *a priori* pela qual determinada proporção da estatística sumária deva ser considerada como a linha da pobreza. Segundo, a escolha de uma estatística sumária (média, moda, mediana) presume um conhecimento preciso acerca da forma da distribuição real da renda, o que nem sempre é possível, especialmente no estado atual da coleta de dados no mundo subdesenvolvido.

10. Comentários finais

Vimos que não é fácil escolher entre os diversos conceitos de pobreza. Sempre existe uma arbitrariedade inerente em qualquer conceituação de pobreza, e sua medida está propensa a apresentar ambigüidades. Contudo, parece prudente aceitar que tais dificuldades não nos devem impedir de procurar esclarecer ao máximo o conceito. Em primeiro lugar, é preciso deixar claro qual é a adequada definição de pobreza que estamos considerando, para só então prosseguir com a questão da medida. Ser tão explícito quanto possível a respeito do conceito de pobreza não nos permite, é claro, eliminar suas deficiências, mas poderemos avaliar com precisão seu valor e suas limitações.

Menos ambígua, a noção de pobreza deve atender a certos requisitos para tornar sua estrutura conceitual facilmente compreensível. Por exemplo, deve referir-se à *carência absoluta*, sem dúvida o mais evidente de seus requisitos. Sem esta noção de destituição absoluta, o conceito de pobreza perde muito de seu valor e se torna indefensável em termos teóricos.

Embora aceita a necessidade de considerar algum aspecto absoluto no exame da pobreza, falta resolver quais os padrões de pobreza que devem ser fixados como sendo a linha da pobreza. Neste ponto enfrentamos algumas dificuldades que não podem ser eliminadas pela vontade. Parece que o *enfoque biológico* é o mais relevante. Os problemas conceituais inerentes à abordagem das necessidades básicas tornam difícil avaliá-la. Quanto ao enfoque da fixação de níveis de pobreza segundo os salários mínimos, não achamos que ele se justifique. A estrutura dos salários mínimos teria melhor cabimento como um instrumento de políticas e

²⁷ Veja Atkinson (1975). Para a Malásia, por exemplo, Anand fixou a linha da pobreza relativa na metade da renda *per capita* média do país (Anand, 1977).

planos destinados à erradicação da pobreza, e não como um método de estabelecer linhas de pobreza.

Por outro lado, a percepção da pobreza *não pode* abranger o enfoque do *juízo de valor*. Este conceito não apenas não oferece base para a ação destinada a eliminar a pobreza, mas — o que é pior — também não leva em conta a existência da destituição como um fenômeno concreto e observável. A pobreza mais abjeta não pode depender do “olhar de quem a vê”. Baseada em fundamento tão frágil, a noção de pobreza não poderia ser mais imprecisa e mais tortuosa.

Quanto ao *enfoque relativo*, concordamos que se trata de importante *complemento* da noção de carência absoluta. Por si só, contudo, não oferece qualquer informação relevante sobre a percepção da miséria. Pode ser um mero conceito estatístico que proporciona dados para maiores interpretações (40% da população são compostos por pobres!), mas deixa de lado, por definição, muitos aspectos interessantes. Juntamente com o elemento da destituição, porém, o conceito de pobreza relativa oferece a base para a melhor compreensão do conceito de pobreza, sendo indispensável à mensuração.

No terreno da avaliação da pobreza, é necessário evitar confundirmos os conceitos de pobreza e de desigualdade. Os dois se relacionam mas transmitem informações distintas sobre fenômenos diferentes, devendo ser tratados separadamente. A falta de compreensão desta verdade fundamental é a causa de muita confusão que ainda persiste no debate dos brasileiros a respeito do agravamento da posição absoluta dos segmentos mais pobres da população, no último decênio.

Por fim, na apresentação acima, procuramos esclarecer algumas questões conceituais da noção de pobreza. Propomos, basicamente, que antes de tudo é preciso definir o conceito de maneira que se possa então mensurar, de modo coerente, a parte concreta. Neste sentido, não concordamos em que: “Com tanta atenção dada às complexidades teóricas e problemas de definição, receio que nos estamos afastando muito de onde queremos chegar” (Fields, 1980, p. 142).²⁸ Não concordamos em que o debate de problemas conceituais deve ser considerado como “questiúnculas de definição”: “Aos que se inquietam com o atalho que tomamos, dizemos que podem interpretar como quiserem as palavras *pobreza e desigualdade*, pois nossos argumentos não dependem de questiúnculas de definição” (Wachtel, 1973, p. 17).²⁹

A nosso ver, tais desculpas apenas empobrecem o estudo que visa, exatamente, elucidar o conceito mais complexo de pobreza. Se for adotada aquela posição, é de prever-se que o diagnóstico da pobreza será inconcludente.

²⁸ Esta afirmativa de validade duvidosa se explica à luz dos fortes ataques sofridos pelo autor devido às suas conclusões anteriores sobre o debate a respeito da distribuição de renda no Brasil. Veja, por exemplo, Ahluwalia et alii (1980), Beckerman & Coes (1980) e Fishlow (1980).

²⁹ Aqui o autor considera indistinguíveis os conceitos de pobreza e desigualdade.

Abstract

This paper deals with some theoretical complexities and definitional problems underlying the concept of poverty. In the process of identifying the poor, it is recognized that there exists an inherent arbitrariness in any conceptualization of poverty, but the difficulties are not insoluble. In clarifying the concept, the notion of *absolute destitution* plays an unquestionable central role, but it remains to be resolved which of the absolute poverty standards should be set as the poverty line. It is argued that the approach of *relative poverty* is an important supplement to the notion of absolute dispossession; however, let alone, it conveys no relevant information on the perception of deprivation. Along these lines, it is submitted that the *value judgment* approach to the concept of poverty should be rejected because it is indifferent to the existence of destitution as a concrete phenomenon. Finally, it is argued that the perception of poverty is not equivalent to that of inequality and that the former should be discussed in isolation from the latter. The two concepts are related but convey distinct information about different phenomena.

Referências bibliográficas

Ahluwalia, M. S. Income inequality: some dimensions of the problem". In: Chenery et alii. *Redistribution with growth*. Oxford University Press, 1974.

_____ ; Carter, N. G. & Chenery, H. B. Growth and poverty in developing countries. *Journal of Development Economics*, 6: 299-341, 1979.

_____ et alii. Who benefits from economic development? Comment. *American Economic Review*, 70: 242-5. 1980.

Altimir, O. *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago, Cepal, 1979.

Anand, S. Aspects of poverty in Malysia. *Review of Income and Wealth*, 23 (1):1-16, 1977.

Atkinson, A. B. *The economics of inequality*. Clarendon Press, 1975.

Bacha, E. L. & Taylor, L. Brazilian income distribution in the 1960's: facts, model results and the controversy. *Journal of Development Studies*, 14 (3):271-97, 1978.

Beckerman, P. & Coes, D. "Who benefits from economic development? Comment. *American Economic Review*, 70:246-9, 1980.

Bhatty, I. Z. Inequality and poverty in India. In: Srinivasan, T. N. & Bardhan, P. K., ed. *Poverty and income distribution in India*. Calcuta, Statistical Publishing Society, 1974.

Chenery et alii. *Redistribution with growth*. Oxford University Press, 1974.

Drewnowski, J. Poverty: its meaning and measurement. *Development and Change*, 8:183-208, 1977.

Ferber, R. & Musgrove, P. Finding the poor. *The Review of Income and Wealth*, 4: 233-41. 1978.

_____ . Identifying the urban poor. *Latin America Research Review*, 14:25-53, 1979.

Fibge. *Estudo nacional da despesa familiar*, dados preliminares. Rio de Janeiro, 1978.

Fields, G. S. Who benefits from economic development? A re-examination of Brazilian growth in the 1960's. *American Economic Review*, 67:570-82, 1977.

———. *Poverty, inequality, and development*. Cambridge University Press, 1980.

Fishlow, A. Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, 62 (2): 391-402, 1972.

———. Who benefits from economic development? Comment. *American Economic Review*, 70:250-6, 1980.

Frank, C. & Webb, R., eds. *Income distribution and growth in the less-developed countries*. The Brookings Institution, 1977.

Galbraith, J. K. *The nature of mass poverty*. Harvard University Press, 1979.

Ilo – International Labour Office. *Employment, growth and basic needs*. Geneva, 1976.

———. The basic needs approach to development. Geneva, 1977.

Macedo, R. B. M. Minimum wages and income distribution in Brazil. Comunicação ao Symposium on Social Mobility, Employment and the Brazilian Income Distribution. University of Wisconsin/FIPE, Madison, July 23-26, 1980.

Miller, S. M. & Roby, P. Poverty: changing social stratification. In: Townsend, P., ed. *The concept of poverty*. Heinemann, 1970.

Orshansky, M. Counting the poor, another look at the poverty profile. *Social Security Bulletin*, 28:3-29, 1965.

———. *How poverty is measured*. *Monthly Labor Review*, 92: 37-41, 1969.

Pfefferman, G. P. & Webb, R. The distribution of income in Brazil. World Bank Staff Working Paper no. 356, The World Bank, Washington, D. C., 1979

Plotnik, R. D. & Skidmore, F. *Progress against poverty*. Macmillan, 1975.

Ricardo, D. *The principles of political economy and taxation*. Everyman's Library, 1817. (Republished in 1973.)

Robinson, J. *Freedom and necessity*. Pantheon Books, 1970.

———. *Contributions to modern economics*. Academic Press, 1978.

Romão, M. E. C. Income distribution and poverty in Brazil. Tese de doutorado, University of Illinois, 1981. Não publicada.

Scase, R. Relative deprivation: a comparison of English and Swedish manual workers. In: Wedderburn, D., ed. *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge University Press, 1974.

Sen, A. K. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44 (2):219-31, 1976.

———. Three notes on the concept of poverty. ILO Working Paper, WEP 2-23/WP 65, 1978.

———. Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics*, 81 (2):285-307, 1979.

Srinivasan, T. N. Poverty measurement problems. *World Bank Reprint Series*, 77, 1977.

Standing, G. & Szal, R. J. *Poverty and basic needs*. Geneva, International Labour Office 1979

Streeten, P. & Burki, S. J. Basic needs: some issues. *World Development*, 6 (3):411-21, 1978.

- _____. Basic needs: premises and promises. *Journal of Policy Modeling*, 1:136-46, 1979.
- Szal, R. J. Poverty: measurement and analysis. ILO Working Paper, WEP 2-23/WP 60, 1977.
- Townsend, P., ed. *The concept of poverty*. Heinemann, 1970.
- _____. Poverty as relative deprivation: resources and style of living. In: Wedderburn, D., ed. *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge University Press, 1974.
- Van Praag, B. M. S.; Goedhart, T. & Kapteyn, A. The poverty line: a pilot survey in Europe. University of Southern California, 1979. mimeogr.
- Wachtel, H. M. Theses on poverty and inequality. *The American Economist*, 7 (2):17-22, 1973.
- Walsh, V. & Gram, H. *Classical and neoclassical theories of general equilibrium*. Oxford University Press, 1980.
- Wedderburn, D., ed. *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge University Press, 1974.
- Yitzhaki, S. On an extension of the Gini inequality index. Jerusalem, The Maurice Falk Institute for Economic Research in Israel. Documento de trabalho n.º 8.013.