

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

KENYS MENEZES MACHADO

**MENSURAÇÃO DA POBREZA: UMA
COMPARAÇÃO ENTRE A RENDA E A
ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA
POBREZA NA BAHIA**

Salvador

2006

KENYS MENEZES MACHADO

**MENSURAÇÃO DA POBREZA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A
RENDA E A ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA
NA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Penteado

**Salvador
2006**

KENYS MENEZES MACHADO

**MENSURAÇÃO DA POBREZA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A
RENDA E A ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA
NA BAHIA**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração

Salvador, 20 de fevereiro de 2006

Banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo de Arruda Penteado Filho _____
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr^a Sandra Maria Chaves Santos _____
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Jose Antonio Gomes de Pinho _____
Universidade Federal da Bahia

AGRADECIMENTOS

Os meus sinceros agradecimentos....

À minha família, que me apoiou incondicionalmente em todos os momentos.

Aos meus colegas no mestrado, que dividiram as alegrias e dificuldades do curso.

Aos meus amigos de sempre, pelo incentivo e amizade ao longo destes anos.

Aos professores Paulo Penteado, Nelson Oliveira, Sandra Maria Chaves e Ana Luiza Codes, pelas críticas, observações e sugestões ao longo da dissertação.

E a todos que contribuíram de alguma forma para o enriquecimento e conclusão deste trabalho.

RESUMO

Apesar do crescente aumento do estoque de riqueza material no mundo, a pobreza continua a ser um problema de grande extensão e gravidade devido, especialmente, às desigualdades sociais. Existe uma dificuldade inicial na formulação e acompanhamento das políticas de combate a pobreza que é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. Este trabalho considera as inúmeras críticas quanto ao caráter limitado da renda, a proxy mais utilizada para a descrição da pobreza, adotando uma abordagem multidimensional como a mais adequada para a análise. Concluiu-se, entretanto que a abordagem da renda pode ser utilizada para a mensuração da pobreza como proxy de uma conceituação multifacetada deste fenômeno, desde que completada com indicadores sociais, mas é insuficiente para a análise das suas causas. Utilizou-se a Bahia como estudo de caso para a discussão da adequação da renda como forma de medir a pobreza. Diferentes estudos apontavam resultados distintos desde o início da década de 90; um dos motivos seria a concepção de pobreza utilizada. O problema de pesquisa deste trabalho então foi o seguinte: a dinâmica da pobreza na Bahia demonstrada através de linhas de pobreza baseadas na renda é consistente com uma abordagem multidimensional? A hipótese inicial de que as análises da dinâmica da pobreza eram inconsistentes com uma abordagem multidimensional não foi comprovada, ou seja, a evolução da pobreza entre 1991 e 2000 descritas através da renda mostrou-se semelhante à observada por meio das necessidades básicas ou das capacidades, mensuradas por meio de um sistema de indicadores sociais e do IDH, respectivamente. A distinção de resultados ocorreu na análise baseada nos indicadores de desigualdades, que buscavam refletir a abordagem de exclusão social. A observação das diversas dimensões da pobreza e seus comportamentos no período e a análise dos resultados foi objetivo específico deste trabalho. A pesquisa foi feita através de uma metodologia quantitativa com dados secundários a partir de quatro perspectivas em relação à pobreza (renda, necessidades básicas, capacidades e exclusão social). Concluí-se assim que para se ter um quadro mais próximo da realidade, há uma necessidade de se analisar a pobreza utilizando abordagens distintas, mas complementares.

Palavras-chave: Pobreza - Renda; Pobreza Multidimensional; Bahia; Mensuração da Pobreza; Combate à Pobreza.

ABSTRACT

Despite the crescent increase of the reserve of material wealth in the world, poverty is still a problem of great extension, especially because of social inequalities. There is an initial difficulty in the formulation and tracking of poverty reduction policies which is the difficulty in defining the meaning of it or the limitation of the adopted conceptions of poverty. This work considers the innumerable reviews about the limitation of the income usage, the more used proxy for the description of the poverty, adopting a multidimensional approach as the most adjusted for the analysis. It was concluded, however, that the income approach may be used for measuring the poverty as proxy of a multifaceted conceptualization of this phenomenon, since it is complemented with social indexes. However it is insufficient for the analysis of its causes. The state of Bahia was used as a case study for the debate about the suitability of the income as a form of measuring poverty. Different studies pointed distinct results since the beginning of the 90's; one of the reasons would be the different meanings of poverty. The work had, then, the following research problem: Is the dynamics of poverty in Bahia demonstrated through poverty lines, based on income, consistent with a multidimensional approach? The initial hypothesis that the analyses of poverty dynamics were inconsistent with a multidimensional approach were not proved, which is, poverty evolution between 1991 and 2000 demonstrated through income revealed itself similar to the other one observed through the basic necessities or through the capacities, measured by a system of social indicators and the HDI, respectively. The results distinction occurred in the analysis based on the inequalities indicators that expected to have a similar result of the social exclusion approach. The observation of the diverse dimensions of poverty and its behaviors in the period and the analysis of the results were the specific objectives of this work. The research was made through a quantitative methodology using secondary data from four perspectives in relation to the poverty (basic income, necessities, capacities and social exclusion). It was concluded thus that for one to have a closer picture to reality, there is the necessity to analyze poverty using distinct approaches, but complementary.

Key Words: Poverty - Income; Multidimensional Poverty; Bahia, Poverty Measurement and Poverty Reduction.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Interseções características da pobreza crônica	53
Figura 2	Construção de um Sistema de Indicadores Sociais	69
Figura 3	Componentes do Índice de Exclusão Social	71
Figura 4	Blocos programáticos da estratégia paulistana de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda	80
Figura 5	Diagrama “Impacto de Políticas” do CPS	81
Figura 6	Pobreza: Fenômeno complexo e multidimensional	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Causas da pobreza crônica	54
Quadro 2	Bahia: Comparação das Pobrezas	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Produto Interno Bruto: Bahia	90
Tabela 2	Indicadores Sociais Seleccionados e Metas Estabelecidas para 2007	93
Tabela 3	Indigência no Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	97
Tabela 4	Pobreza no Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	97
Tabela 5	Intensidade da indigência no Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	98
Tabela 6	Intensidade da pobreza no Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	98
Tabela 7	Crianças de 7 a 14 anos com acesso a escola no Brasil em 1991 e 2000 – Estados seleccionados	100
Tabela 8	Crianças de 7 a 17 anos analfabetas no Brasil em 1991 e 2000 – Estados seleccionados	101
Tabela 9	Ensino superior 18 a 24 anos Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	101
Tabela 10	Analfabetismo 18 a 24 anos Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	102
Tabela 11	Média anos de estudo Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	102
Tabela 12	25 anos ou mais analfabetos – Estados seleccionados	103
Tabela 13	Mortalidade infantil Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	104
Tabela 14	Esperança de vida ao nascer 1991 e 2000 Brasil – Estados Seleccionados	104
Tabela 15	Domicílios com água encanada Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	105
Tabela 16	Domicílios com energia elétrica Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	106
Tabela 17	Domicílios urbanos com coleta de lixo Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	106
Tabela 18	Renda per capita Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	107
Tabela 19	IDH-M Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	108
Tabela 20	IDH-M: sub-índices Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	109
Tabela 21	Índice de Gini Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	110
Tabela 22	Índice de Theil Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	111
Tabela 23	Renda apropriada pelos 10% mais ricos Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	111
Tabela 24	Renda apropriada 20% mais pobres Brasil 1991 e 2000 – Estados seleccionados	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CASE	Centre for Analysis of Social Exclusion
CPRC	Chronic Poverty Research Center
CPS/FGV	Centro de Políticas Sociais/Fundação Getúlio Vargas
DFID	Departamento Internacional para o Desenvolvimento
FJP	Fundação José Pinheiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPC	International Poverty Centre
IPH	Índice de Pobreza Humana
ISPC	International Standard of Poverty Line
JRF	Joseph Rowntree Foundation
LSE	London School of Economics
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMÁTICA	14
1.2	METODOLOGIA	18
2	POBREZA: A QUESTÃO DO CONCEITO	22
2.1	A POBREZA ENQUANTO QUESTÃO SOCIAL	22
2.2	A EVOLUÇÃO E RELEVANCIA DA DEFINIÇÃO	28
2.2.1	A evolução do conceito	28
2.2.2	As quatro definições	37
2.2.3	Pobreza Multidimensional	49
2.2.4	Desigualdade	55
2.2.5	Conclusão do capítulo	57
3	POBREZA: MENSURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	59
3.1	MENSURAÇÃO	59
3.1.1	Um breve histórico	59
3.1.2	Formas de mensuração	62
3.1.3	Conseqüências para a mensuração	72
3.2	POLÍTICAS PÚBLICAS	75
3.2.1	Combate à pobreza	75
3.2.2	Conseqüências para as políticas públicas	79
3.2.3	Conclusão do capítulo	84
4	POBREZA NA BAHIA: UM OLHAR SOB DIFERENTES PERSPECTIVAS	87
4.1	O CONTEXTO BAIANO	87
4.1.1	O contexto econômico	87
4.1.2	Qual contexto social?	90
4.2	POBREZA SEGUNDO A RENDA	95

4.3	POBREZA SEGUNDO AS NECESSIDADES BÁSICAS	99
4.3.1	Educação	100
4.3.2	Saúde	103
4.3.3	Moradia	105
4.3.4	Renda	107
4.4	POBREZA SEGUNDO IDH	108
4.5	POBREZA SOB A ÓTICA DA DESIGUALDADE	109
4.6	COMPARANDO AS “POBREZAS”	112
5	CONCLUSÃO	116
6	REFERÊNCIAS	120
7	APÊNDICE	125

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um problema que vem sendo amplamente discutido na sociedade contemporânea. Sua extensão e gravidade continuam apesar do crescente aumento do estoque de riqueza material no mundo. A desigualdade é apontada como a explicação para este contra-senso e os estudos relacionados a estes dois fenômenos e a relação entre eles são cada vez mais amplos. Apesar disto, o combate à pobreza mostra-se cada vez mais difícil e com resultados, se observados de forma quantitativa e qualitativa, limitados.

Alguns estudos indicam uma redução significativa da pobreza no Brasil com a estabilização da economia, mas estes efeitos foram limitados até um patamar alto (ROCHA, 2002 e 2003) e reduziram-se com o aumento do desemprego e a perda de renda do trabalhador provocada principalmente pelo baixo desempenho da economia. A capacidade do crescimento econômico de melhorar a situação dos extremamente pobres no curto e médio prazo é questionada por vários estudos, tendo como consequência à necessidade de políticas públicas que atendam a essa parcela da população (BARROS et al, 2000; MEDEIROS, 2003; SALAMA e VALIER, 1997).

Um problema inicial na formulação e acompanhamento das políticas de combate à pobreza é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. A redução da pobreza apontada

acima se refere à mensuração feita através de linhas de pobreza que ressaltam basicamente a componente renda como definidor daquela situação. Contudo, são inúmeras as críticas (RAVALLION, 1996; SALAMA e VALIER, 1996; SEN, 2001; GLENNESTER, 2000; HULME et al, 2001; COSTA, 2002a, 2002b; DEMO, 2003; LADERCHI et al, 2003; PAUGAM, 2003; ROCHA, 2003; SZELES, 2004) quanto ao caráter limitado deste componente para a descrição daquele fenômeno. Dessa forma, deve-se observar a pobreza como um fenômeno multidimensional e, a partir daí, delimitar de forma concisa qual a definição de pobreza que se está utilizando.

Assumir que a pobreza não se limita a renda e torná-la prioridade na agenda das políticas públicas não é suficiente para se conseguir bons resultados. A implantação de uma Secretaria de Combate à Pobreza, como fez o governo baiano em 2001, não significa, por si só, que as políticas formuladas pelo Estado estejam possibilitando a efetiva melhoria de vida da população mais carente. Caso não se conheça de forma clara o objeto de análise e o comportamento deste, tornam-se extremamente limitadas as tentativas de elaborar e avaliar as políticas voltadas para o seu combate e, principalmente, de entender a realidade de forma ampla e consistente o suficiente para intervir de forma positiva e duradoura.

1.1 PROBLEMÁTICA

Enquanto o discurso oficial (BAHIA, 2003) aponta uma redução da pobreza nos últimos anos na Bahia tanto em relação a patamares observados no início da década como em relação a maioria dos outros Estados do país, vários estudos (OSÓRIO E MEDEIROS, 2002; RIBEIRO, 2001; BAPTISTA, 2001 e 2002) mostram resultados diferentes entre si, ora corroborando o discurso

oficial, ora ressaltando a deterioração dos indicadores de pobreza no Estado. Estes trabalhos se baseiam em metodologias distintas, mas a maioria utiliza principalmente a mensuração da pobreza através de variável renda, forma questionada por diversos autores como insuficiente para avaliar a dinâmica de um fenômeno tão complexo como a pobreza. Além disso, a utilização exclusiva ou preponderante da renda pode trazer importantes implicações em termos de política pública, como a ênfase em programas de geração de emprego e renda em detrimento do fornecimento de serviços sociais básicos, ou na avaliação positiva de políticas que não condizem com as condições de vida da população. Dessa forma, coloca-se como problema de pesquisa deste trabalho a seguinte questão: **a dinâmica da pobreza na Bahia demonstrada através de linhas de pobreza baseadas na renda é consistente com uma abordagem multidimensional da pobreza?**

Essa questão tem como pano de fundo a discussão acerca do conceito da pobreza, cuja análise permite expor as dificuldades de um fenômeno tão complexo e tornar claro o objeto das políticas públicas que visam o seu combate. Este conhecimento é importante para que o entendimento do problema não seja adaptado à viabilidade das políticas. A amplitude das abordagens propostas por alguns estudos tenta dar conta de uma realidade subjetiva, variável entre os países e na história, e que devem ser consideradas ao se elaborar as propostas, mesmo reconhecendo-se os limites desta na solução do problema da pobreza ao ser conceituado de forma ampla. Isso não significa que a viabilidade das políticas seja desconsiderada, porém, como salientado por Amartya Sen, “uma recomendação de política está condicionada a exeqüibilidade, mas o reconhecimento tem que ir além disso” (SEN, 2001, p. 171).

Uma discussão inicial em torno do conceito de pobreza poderia envolver dois aspectos subjacentes ao debate atual sobre o assunto: a dicotomia entre usar uma definição limitada, mas operacional, ou uma mais ampla, porém menos funcional; e a questão de quão amplo é o conceito de pobreza. Não se pretende aqui dar uma resposta definitiva (nem provisória) a estas questões, mas ressaltar que elas podem trazer certas dificuldades em termos de análise e escolha de políticas públicas. Esta discussão pode parecer vazia, pois aquele fenômeno é facilmente reconhecível no dia a dia; contudo, no momento em que as alternativas para medir e combater a pobreza são expostas, as críticas aparecem de forma contundente e as diferenças (ou indiferenças) nas concepções tornam-se uma barreira à elaboração e a avaliação de políticas efetivas ao seu combate.

Apesar da maioria dos estudos utilizarem de forma distinta os conceitos de fome e pobreza, muitas vezes estes fenômenos são empregados cotidianamente de forma similar (ROCHA, 2003, 173-4). Isso ocorre porque ora se associa a pobreza ao seu aspecto mais premente e visível nos países subdesenvolvidos – a fome – e não se tem o cuidado de diferenciá-los, ora porque os termos pobreza e miséria (ou indigência) são utilizados como sinônimos. Além disso, as discussões acerca do caráter absoluto ou relativo da pobreza e a multiplicidade de linhas de pobreza que fornecem estimativas díspares quanto à dimensão do problema tornam o debate confuso. Se por um lado a sofisticação nos cálculos a partir de fontes de dados cada vez mais confiáveis procuram tornar as estimativas mais precisas e passíveis de comparação intertemporal, o que é importante para o acompanhamento de políticas, por outro a acusação de reducionismo é bastante forte quando assume-se o caráter multidimensional do fenômeno.

Já que a fome é um aspecto da pobreza, qual é a definição de pobreza? O problema conceitual da pobreza será analisado no capítulo 2, que apresentará um panorama histórico da pobreza destacando as discussões quanto à definição deste fenômeno, a relevância desta discussão com suas implicações para o seu entendimento. Da análise deste capítulo serão extraídas quatro definições que servirão de base para a escolha dos indicadores para a análise do problema em questão. Essas definições são as seguintes: pobreza como insuficiência de renda (privação de renda), como privação de necessidades básicas, como privação de capacidades e como exclusão social.

No capítulo 3 encontra-se a justificativa do trabalho, ou seja, a idéia de que o conceito utilizado interfere na mensuração e no ciclo das políticas públicas. Acompanhando a fundamentação teórica iniciada no capítulo 2, a hipótese se baseia em estudos anteriores em outras regiões do mundo, como os de Costa (2002a), Laderchi et al (2003) e Szeles (2004), que afirmam que a mensuração da pobreza através da renda não necessariamente trás resultados semelhantes à mensuração feita por meio de indicadores mais amplos de pobreza que englobam, entre outras, aquelas definições citadas acima. Assim, a hipótese levantada é a seguinte: **a dinâmica da pobreza na Bahia demonstrada através de linhas de pobreza baseadas na renda não é consistente com uma abordagem multidimensional da pobreza.**

O objetivo principal do trabalho é analisar se a dinâmica da pobreza na Bahia entre 1991 e 2000 apresentadas através das análises feitas por meio da renda é consistente com uma análise multidimensional, considerada mais adequada na descrição da pobreza. Os objetivos específicos são os seguintes: observar se as diversas dimensões da pobreza tiveram o mesmo comportamento

no período e verificar porque os estudos anteriores sobre a pobreza na Bahia mostram resultados diferentes.

1.2 METODOLOGIA

Como componentes que variam com a condição material e histórica de uma determinada sociedade, o estabelecimento de prioridades a partir das privações existentes pode ajudar na mensuração e elaboração das políticas. Como ressalta Sonia Rocha, “definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica” (2003, p. 10).

O problema dessa delimitação é esquecer que ela é feita para fins metodológicos e funcionais, e, a partir daí, analisar as causas e propor políticas sem levar em conta, mesmo que de maneira implícita, a complexidade do problema. Não obstante as diferentes abordagens (que em alguns casos, como será visto, são mais complementares e de ênfase em alguns componentes) e dificuldades, é importante a consideração dos diferentes aspectos que envolvem a pobreza.

Exemplo deste “esquecimento” é a constante utilização de linhas de pobreza para medir o número de pobres no país, avaliar a sua evolução e propor alternativa de políticas. Mesmo que se considere a variável renda como uma proxy das condições materiais dos indivíduos e instrumento importante no acompanhamento da evolução da pobreza, há limitações nesta medida que não podem ser desconsideradas ao se analisar aquele fenômeno no país. A utilização de outras variáveis é importante para termos um quadro mais amplo do problema, mas escolher quais são essas variáveis é uma questão que dependerá, mais uma vez, da concepção de pobreza utilizada.

Mesmo havendo uma sensível melhora nos indicadores sociais nas últimas décadas, a Bahia continua a apresentar níveis altos de privação a certas necessidades básicas, fato que a coloca em má posição em relação a outros estados e regiões. O fato de alguns estudos apontarem a presença de parte significativa dos pobres da Bahia abaixo da linha de indigência torna difícil a visualização da melhoria de vida desta parte da população apenas com a retomada sustentada do crescimento econômico. Este ponto será tratado ao se utilizar também indicadores referentes à indigência no Estado no período sob análise.

Para traçar um quadro mais completo e coerente com a perspectiva da pobreza em suas múltiplas dimensões na Bahia, a pesquisa terá como base a definição de pobreza utilizada pelo Banco Mundial que foi exposta da seguinte forma no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001:

O relatório aceita a visão estabelecida da pobreza, que engloba não só renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição, e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no que a pobreza significa para a maioria das pessoas, amplia essa definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo (WORLD BANK, 2001).

Esta concepção de pobreza é extremamente eclética¹, pois incorpora elementos das definições de pobreza como insuficiência de renda (privação de renda), privação de necessidades básicas, privação de capacidades, exclusão social e participação. Elas possuem diversas diferenças e especificidades, pois cada uma tenta apreender a realidade de forma a dar prioridade a certos

¹ Esta definição pode ser acusada de “demasiadamente” eclética, reduzindo toda a questão social ao fenômeno da pobreza em detrimento do conceito de cidadania e dos direitos sociais. Essa discussão é fundamental na formulação de políticas públicas e será tratada no capítulo seguinte.

aspectos, como a operacionalidade (em termos de mensuração e elaboração de políticas), a concepção de bem estar (com ênfase na utilidade ou na capacidade/liberdade), a desigualdade e a identidade (LADERCHI e outros, 2003; RAVALLION, 1996; SEN, 2001). Os resultados em termos de evolução da pobreza ao se comparar esses diferentes aspectos podem não ser homogêneos, seja devido aos seus diferentes componentes (LADERCHI e outros, 2003) ou a distintas metodologias de cálculo com os mesmos elementos (SZELES, 2004), levando a diversas conclusões em termos de redução da pobreza e impacto das políticas em determinado período.

A pesquisa será feita através de uma metodologia quantitativa com dados secundários fornecidos pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que foi elaborado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o IPEA e o PNUD. A análise se dará de duas maneiras: primeiro serão delimitadas quatro perspectivas em relação à pobreza (renda, necessidades básicas, capacidades e exclusão social), e, dessa forma, selecionados opções de mensuração que sirvam de proxy destas perspectivas. Depois será calculada a posição da Bahia em relação aos outros Estados do país, dando ênfase a comparação com os outros Estados do Nordeste.

A primeira etapa permitirá avaliar se a dinâmica da pobreza apresentada pela análise da linha de pobreza é igual ou pelo menos semelhante ao observado de acordo com as outras perspectivas. A segunda determinará se a variação foi menor, maior ou igual aos outros Estados do Nordeste e o resto do país.

Assim, no capítulo 4 será analisada a pobreza sob diferentes perspectivas. Na definição da renda será utilizada a linha de pobreza, a linha de indigência, o hiato de pobreza e o hiato de indigência. Os dois primeiros indicadores são os mais empregados na mensuração da pobreza de forma

monetária, enquanto os dois últimos complementarão a análise. Sob a perspectiva das necessidades básicas, será utilizado um sistema de indicadores sociais através da escolha de um conjunto de indicadores para representar as diferentes dimensões da pobreza (neste caso serão 4 dimensões: educação, saúde, moradia e renda) e analisadas de forma desagregada. Para a perspectiva da capacidade, utilizar-se-á um índice sintético amplamente utilizado no mundo, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano –, enquanto para a exclusão social serão empregados alguns indicadores referentes à desigualdade (índices de Gini, Theil e de concentração de renda).

O período escolhido para o estudo foi de 1991 e 2000 porque ele engloba os dois censos mais recentes, o de 1991 e 2000, onde os dados necessários para esta pesquisa são contemplados.

2 POBREZA: A QUESTÃO DO CONCEITO

2.1 A POBREZA ENQUANTO QUESTÃO SOCIAL

A pobreza entendida enquanto destituição das condições mínimas de sobrevivência em uma dada época sempre existiu e não constituía, nas palavras de Robert Castel (1998, p. 41), uma questão social a ponto de provocar uma ameaça de ruptura na coesão da sociedade. Em termos coletivos a pobreza era provocada por guerras, pragas ou fenômenos naturais que devastavam a sociedade por onde passavam. Em termos individuais era associada à incapacidade de trabalhar (por motivo de doença, acidente, idade) ou a vagabundagem. Os incapacitados eram assistidos de alguma forma pelas sociedades em que se encontravam; na Europa medieval, a Igreja se encarregava de dar assistência àqueles cujas condições físicas não permitiam o próprio sustento. Já a vagabundagem era tolerada ou não a depender da tolerância do governante e na medida em que esta era residual (ibid).

Com o advento da Revolução Industrial na Inglaterra no século XVII, as possibilidades materiais de melhorar o bem estar da população de forma mais ampla começavam a se tornarem factíveis. Os aumentos de produtividade promovidos pelas novas invenções, descobertas de novos materiais e a divisão do trabalho permitiram a visualização de uma era de abundância para todos.

Contudo, como observara Adam Smith, esta era passava pelo entendimento das leis que regiam as trocas no mercado e de medidas que permitissem o seu pleno funcionamento sem interferência estatal ou corporativo (como das corporações de ofício).

No período em que Smith escrevia, a pobreza enquanto questão social já era um fenômeno visível, mas as conseqüências negativas da Revolução Industrial só foram sentidas de forma mais dramática no período posterior (POLANYI, 2000). Para Smith, nenhuma sociedade poderia se considerar rica se a maior parte da população não colhe os frutos desta riqueza (SMITH, p. 129). O que estava ocorrendo – e surpreendendo a todos – era a pauperização da massa, levando a pobreza em meio a abundância promovida pela Revolução Industrial (POLANYI, 2000, p. 107).

Para entender a pauperização que se seguiu a Revolução Industrial, Karl Polanyi afirma que é necessário compreender o novo sistema econômico que acabara de surgir. “Uma economia de mercado significa um sistema auto-regulável de mercados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços de mercado” (ibid, p. 62). Para o autor, a instituição do mercado existiu desde tempos anteriores à antiguidade, mas possuía um papel residual, diferente do que coloca os economistas contemporâneos de Smith e os modernos, influenciados pela caracterização de Smith de que a tendência para a permuta é natural ao homem, nascendo o conceito de homem econômico (ibid, p.63).

De acordo com Polanyi, quando o mercado controla o sistema econômico, “em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico” (ibid, p. 77). O mercantilismo nunca “ameaçou” o trabalho e a terra; na Inglaterra, o *Statute of Artificers* (1563) e a *Poor's Law* (1601) “protegeram” o trabalho,

enquanto a política anticercamento dos Tudors e dos primeiros Stuarts fez algo semelhante com a terra (ibid, p. 91). Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são fundamentais para uma economia de mercado, mas nenhuma sociedade conseguiria suportar seus efeitos sob o homem e sob os negócios sem alguma proteção. O mercado de trabalho foi o último a ser organizado, mas isso só aconteceu quando se observou que a não existência dele em uma economia de mercado era pior que a sua introdução. A *Speenhamland Law* na Inglaterra foi uma tentativa de impedir a criação de um mercado de trabalho, o que se mostrou, segundo o autor, um fracasso (ibid).

Inicialmente, só recebiam assistência social os pobres que não conseguiam algum trabalho, seja ele qual fosse. Com a *Speenhamland Law*, mesmo os trabalhadores empregados recebiam assistência, via abono, desde que seu salário não atingisse uma renda familiar estabelecida. O fornecimento do auxílio ficava a cargo das paróquias e era financiado por um imposto para os pobres. Polanyi descreve sucintamente a criação e o desenho da *Speenhamland* (ibid, p.100):

Os juízes de Berkshire, num encontro no Pelikan Inn, em Speenhamland, próximo a Newbury, em 6 de maio de 1795, numa época de grande perturbação, decidiram conceder abonos, em adiantamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima *independente dos seus proventos*. A famosa recomendação dos magistrados dizia: Quando o preço do quilo de pão de uma determinada qualidade “custar 1 shilling, qualquer pessoa pobre e diligente terá 3 shillings por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou pelo trabalho de sua família, quer como um *abono proveniente do imposto dos pobres*, e 1 shilling e 6 pence para o sustento de sua mulher e qualquer outro membro da sua família. Quando um quilo de pão custar 1/6, 4 shillings por semana mais 1/10. A cada pence acima de 1 shilling no preço do pão corresponderão 3 pence para ele e 1 pence para os demais.

O mercado de trabalho competitivo só se estabeleceu na Inglaterra após 1834, com a *Poor's Law Reform*, e assim se estabeleceu o capitalismo industrial como sistema social, tendo a *Speenhamland* um papel fundamental nisso (ibid, p. 106). O *Statute of Artificers* se aplicava aos

empregados, enquanto a *Poor's Law* aos desempregados, incapazes, velhos e crianças (ibid, p.109). Estes dois juntos, segundo Polanyi, “formavam o que pode ser chamado de Código de Trabalho” (ibid, p.110). Naquele período, pobre eram todas as pessoas que não possuíam renda suficiente para viver sem trabalhar, ou seja, praticamente todo o povo comum. O que a *Poor's Law* de 1601 fez foi determinar que todos os pobres que tivessem condições de trabalhar deveriam trabalhar, devendo a paróquia, de alguma forma, providenciar o trabalho (ibid).

A instituição do livre acesso ao trabalho libertou o trabalhador da tutela das corporações de ofício e das repressões do Estado Absolutista. Contudo, já na condição de assalariado, o custo da liberdade para os trabalhadores foi outra servidão, a da necessidade. A liberdade sem proteção levou a uma “vulnerabilidade de massa, engendrada pelo fato de que o trabalho não pode ser regulado sobre o modelo do mercado” (CASTEL, 1998, p. 44).

O aumento do pauperismo observado no final do século XVIII levou ao aparecimento de um grande número de causas para o problema; segundo Polanyi a verdadeira causa estava no aumento do desemprego invisível (2000, p.114). O aumento do comércio aumentava o emprego, mas as flutuações deste e a nova divisão do trabalho aumentavam mais rapidamente o desemprego. A *Poor Law* só foi satisfatória entre 1590 e 1640, quando ela era nacional e diferenciada (ibid, p.118), o que foi mudado com o *Act of Settlement*. Ainda de acordo com o autor, a *Speenhamland* foi benéfica no final aos empregadores, pois subsidiava os baixos salários pagos por estes com fundos públicos até o suficiente para a subsistência (ibid, p. 121). Ela não permitiu que os trabalhadores se constituíssem em classe econômica para lutarem contra a que ocorria, mas transformou aqueles que não trabalhavam em indigentes (ibid, p. 123). “A abolição da *Speenhamland* representou o nascimento real da moderna classe trabalhadora” e da economia

de mercado. Com o mercado, o trabalho teve que se transformar em mercadoria (ibid). A pobreza foi se expandindo em meio ao progresso, fato que passou a chamar a atenção dos intelectuais da época para o seu significado:

Quando se apreendeu o significado da pobreza, estava preparado o cenário para o século XIX e o divisor de águas pode ser colocado em torno de 1780. Na grande obra de Smith, a assistência social ao pobre ainda não era um problema; somente uma década mais tarde ele foi levantado, já como tema amplo, no *Dissertation on the Poor Laws* de Townsend e, a partir daí, não cessou de ocupar a atenção dos homens durante um século e meio (ibid, p. 137).

William Townsend antecipa as colocações de Thomas R. Malthus acerca da fome e pobreza como elementos naturais no ciclo da vida na terra. “A fome doma os animais mais ferozes, ensina a decência e a civilidade, a obediência e a sujeição ao mais perverso. De uma forma geral, só a fome pode incentivar e incitar (os pobres) ao trabalho; mas as nossas leis já estabeleceram que eles não devem passar fome” (TOWNSEND, W. apud POLANYI, p. 140). Essa motivação natural seria mais efetiva que a coerção e a força. “Hobbes argumentara sobre a necessidade de um déspota porque os homens eram *como* animais; Townsend insistia que eles eram *verdadeiramente* animais e que, precisamente por essa razão, só era preciso um mínimo de governo” (POLANYI, 2000, p.141).

Das palavras duras de Townsend acerca da pobreza e da fome seguiram-se as de Malthus, que considerava esses dois fenômenos uma interferência da natureza no ciclo da vida humana, uma forma dela se defender ante a expansão da raça humana. Como os homens, de acordo com sua lei da população, cresciam a taxas geométricas e os alimentos a taxa aritmética, a fome e a pobreza, assim como as pragas e os desastres naturais eram as armas de defesa da natureza contra a humanidade (MALTHUS, 1996). A pobreza era algo inevitável e qualquer tentativa de conter

este ciclo só criaria mais problemas em relação à oferta de alimentos; por isso a Poor Laws devia ser extinta.

David Ricardo compartilhava das críticas de Malthus e ressaltava a interferência das Leis dos Pobres na formação dos salários. Sem a liberdade de movimentação e com o subsídio aos trabalhadores, haveria interferência na procura e oferta de trabalho e na canalização dos recursos da economia. As Leis tinham que ser restringidas até sua completa abolição, caso contrário iriam comprometer o desenvolvimento da economia inglesa (RICARDO, 1996). Tanto em Malthus como em Ricardo, as leis de mercado não poderiam de forma alguma sofrer interferência, muito menos a favor dos pobres; o crescimento econômico estava atrelado a estas leis e não havia nada que os homens pudessem fazer.

Jeremy Bentham também seguiu essa ideologia ao pintar em tintas utilitaristas a inevitabilidade da pobreza. “O cálculo da dor e do prazer exigia que não fosse infligida qualquer dor desnecessária. Se a fome cumprisse essa finalidade, não se exigia outra penalidade. À questão ‘o que pode fazer a lei em relação à subsistência?’ Bentham respondeu, ‘diretamente nada’” (POLANYI, 2000, p. 146). A economia deixou em poucas décadas o otimismo de Smith para, com Malthus, Ricardo e Bentham, ser uma ciência pessimista em relação às possibilidades do homem frente as leis naturais.

Para Karl Marx a pobreza também era inevitável, só que dentro de uma sociedade capitalista. As leis de acumulação deste sistema tornavam inevitáveis a precarização da classe trabalhadora e a concentração de riqueza nas mãos de poucos. Os desempregados formariam o exército industrial de reserva que serviriam para pressionar para baixo os níveis de salário, colocando-os ao nível da

subsistência. As medidas que propiciassem a melhoria de vida da população só seriam paliativos frente à situação geral de exploração do capital sobre o trabalho. A solução não seria a inércia frente às “leis naturais” do mercado, mas a substituição do sistema como um todo.

A pauperização destacada por Marx e Polanyi foi engendrada, segundo Castel, pelo processo de industrialização deixado por si mesmo e pelo livre acesso ao trabalho. A liberdade de trabalho mostrou-se inútil quando o trabalho não existe e insuficiente quando sua característica é a exploração. Dessa forma, “a questão social é reformulada a partir de novos núcleos de instabilidade que são como a sombra do desenvolvimento econômico. Entregue a si mesmo, o processo de industrialização engendra um monstro – o pauperismo” (CASTELL, 1998, p. 277).

2.2 EVOLUÇÃO E RELEVÂNCIA DA DEFINIÇÃO

2.2.1. Evolução do conceito

2.2.1.1 O século XX

Acompanhando a dinâmica da questão social, o conceito de pobreza vai se transformando do século XIX para o século XX e XXI de mera privação das condições de subsistência a tema central da própria questão social. Os trabalhos pioneiros de Rowntree e Booth, no final do século XIX e início do século XX, definiam a pobreza como insuficiência de renda e através de uma perspectiva absoluta que considerava a simples subsistência do indivíduo (ROCHA, 2000; LADERCHI e outros, 2003).

Contudo, já no final do século XVII Smith destacava que as condições mínimas para se ter uma vida digna iam além da simples subsistência. Deveria, também, levar em conta as condições de vida da sociedade na qual o indivíduo está inserido. As condições mínimas deveriam incluir não só as necessidades biológicas, mas também as necessidades sociais.

Essa temática foi retomada por Beveridge em seu famoso relatório, no qual destacou a importância do Estado garantir o pleno emprego e não permitir que os laços sociais fossem rompidos com a piora das condições de vida no pós-guerra (CODES, 2005). Neste período, uma família era pobre se “sua renda menos o aluguel se situasse abaixo do patamar de renda que definia a linha de pobreza. Apesar dessa permissão para abranger renda para roupas, combustível e alguns outros itens, seu valor era muito baixo” fazendo com que quase toda renda fosse gasta, na prática, com comida (TOWNSEND, P. apud CODES, 2000, p. 21).

O destaque de Smith à natureza subjetiva das condições sociais mínimas e a posição de Beveridge em relação ao papel do Estado ao assegurar o pleno emprego se contrapõem ao conceito de pobreza absoluta que foi predominante até meados do século passado e ainda é utilizado na maioria dos países em desenvolvimento. De acordo com essa abordagem, a pobreza é entendida como a privação de uma série de requisitos mínimos para a sobrevivência que independem das condições sociais ao seu redor. A seleção desses requisitos vai depender da definição de pobreza utilizada; ela pode incluir desde a ingestão de nutrientes necessários à sobrevivência biológica ao atendimento de certas necessárias consideradas básicas.

A pobreza relativa é estabelecida sempre em comparação às condições sociais vigentes. Ela não se refere apenas a subsistência, mas vai depender das condições sociais na qual o indivíduo está

inserido. Esta concepção é mais observada nas definições que consideram a pobreza um fenômeno mais amplo, onde a privação não é só física ou biológica, mas de acesso a certas necessidades sociais objetivas ou subjetivas de acordo com as condições de desenvolvimento de dada sociedade. Ela é normalmente utilizada pelos países desenvolvidos, principalmente na Europa, para o estabelecimento do número de pobres, na qual a linha de pobreza é construída em comparação à riqueza da sociedade. Dessa forma, a desigualdade não é tomada apenas como uma causa da pobreza, mas faz parte da própria concepção do termo, levando-se a utilização pelos governos e na academia de outro termo, a exclusão social².

Foi a expansão da exclusão social na Europa e a da pobreza absoluta nos países pobres que chamaram a atenção dos organismos internacionais e da academia na segunda metade do século passado para o fato do crescimento econômico não estar sendo suficiente para a redução da pobreza. A crise do Estado de Bem Estar, base das proteções sociais na Europa que permitiam a coesão social da sociedade por meio das políticas que garantiam o pleno emprego e benefícios generosos aos incapacitados ou aqueles que não conseguiam emprego (CASTEL, 1998), foi se mostrando cada vez mais problemático em termos de financiamento e manutenção das taxas de crescimento que davam suporte a tais políticas. Em pleno final do século XX, a pobreza deixa de ser uma questão residual nos países desenvolvidos para entrar novamente na agenda política governamental.

Nos países em desenvolvimento, a questão da pobreza nunca deixou ser um problema grave, mas não era o foco das discussões políticas e acadêmicas. O foco era a promoção do crescimento econômico que levaria, dessa forma, à melhoria das condições de vida de toda a população. As

² Veremos com mais detalhe a exclusão social no ponto 2.2.2.4 – exclusão social.

altas taxas de crescimento observadas na América Latina nos anos 60 e 70 e a manutenção de altos níveis de pobreza abalaram aquela tese e colocaram a desigualdade no centro das atenções. Contudo, a crise dos anos 80 desviou a atenção para políticas que voltassem a promover o crescimento, visto agora não como a solução para o fim da pobreza, mas como pré-requisito para isto. Políticas voltadas para a questão da desigualdade ganharam espaço, ao mesmo tempo em que as políticas públicas como um todo, principalmente nos anos 90, foram perdendo lugar frente ao avanço neoliberal. No início do século XXI (embora já ocorrendo desde a década de 80) a pobreza vira o foco das questões internacionais, mas a variedade dos interesses envolvida torna o problema cada vez mais complexo.

2.2.1.2 A definição importa?

Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. (...) Ser pobre significa, em termos muito simples, consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte (ABRANCHES, 1987, p. 16).

Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico (ROCHA, 2003, p. 10).

A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas instrumentalmente) (SEN, 2000, p. 109-110).

Nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um status social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência (PAUGAM, 2003, p. 45).

A pobreza é um fenômeno complexo, resultante de processos econômicos, sociais, culturais e políticos que se relacionam e reforçam mutuamente (BAHIA, 2003, p. 58).

Não me pergunte o que é pobreza porque você viu ela do lado de fora da minha casa. Olhe a casa e conte o número de buracos. Veja os utensílios e as roupas que estou usando. Olhe tudo e escreva o que viu. O que você está vendo é pobreza (Homem pobre, Quênia, Apud WORLD BANK, 2000, p. 3).

Com o aumento da importância do fenômeno da pobreza, ampliou-se o debate acerca de seu significado. O primeiro grande encontro internacional a expandir o conceito de pobreza foi o *1995 Copenhagen Social Summit*, em 2000 o Banco Mundial incluiu na sua definição de pobreza a exposição à vulnerabilidade, ao risco e a falta de “voz” na sociedade (HULME et al, 2001). Para R. Laderchi e outros, a discussão atual é confusa: concorda-se com a multidimensionalidade da pobreza, mas utiliza-se predominantemente a abordagem monetária para a sua descrição e análise (2003, p.2). Todas as definições destacadas acima descrevem a pobreza como um fenômeno multifacetado; isso não significa que elas sejam iguais, mas buscam ir além da simples definição de pobreza como insuficiência de renda.

Contudo, a definição é apenas o primeiro passo para a adoção de políticas que visem o seu combate. A utilização de definições amplas seguidas de formas de mensuração e políticas apenas baseadas na renda é um retrocesso frente ao avanço alcançado nos últimos anos em termos de entendimento da pobreza. As diferentes abordagens expostas nas acepções acima vão levar a diferentes formas de medição e refletem diferentes percepções da realidade (ibid). Laderchi e outros enfatizam que definições claras da pobreza são fundamentais para a elaboração de políticas de desenvolvimento, e definições diferentes vão levar a opções políticas distintas.

Apesar da importância em ter uma definição clara da pobreza, não há um consenso em relação a ela. As divergências entre as concepções de pobreza não se devem apenas ao seu caráter relativo ou não; segundo P. Townsend, as divergências quanto à interpretação da pobreza são de longa data (CODES, 2005, p. 17). Spicker (apud GUIMARÃES, 2002, p. 98) aponta 11 maneiras de analisar a pobreza: “necessidade, padrão de vida, insuficiência de recursos, carência de segurança básica, falta de titularidades, privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e padecimento inaceitável”. Já Codes em sua tese de doutorado destaca 4 principais concepções de pobreza: subsistência, necessidades básicas, privação relativa e pobreza como privação de capacidades (CODES, 2005, p. 21). Laderchi et al (2005) sugerem 4 abordagens principais: monetária, privação de capacidades, exclusão social e participação. Utilizarei a seguir 4 abordagens que servirão de base para o objetivo do trabalho e que tentam cobrir as subdivisões expostas acima.

Antes de expor as abordagens, mais duas observações devem ser feitas. Primeiro em relação aos problemas mais comuns em definir e mensurar a pobreza e que será tratado para cada abordagem a seguir. Segundo Laderchi e outros esses problemas são os seguintes (2005, p. 3-6):

1. O “espaço” em discussão, ou seja, se refere a vida material ou inclui os aspectos culturais e sociais, e se os indicadores devem capturar recursos ou habilidades adquiridos ou que devem ser adquiridos.
2. Se há uma definição universal para a pobreza ou se varia para cada sociedade em diferentes espaços de tempo.
3. Se os métodos para capturar a pobreza são objetivos ou subjetivos.
4. Como separar o pobre do não pobre.

5. Qual a unidade a partir da qual a pobreza é definida, ou seja, individual ou familiar, em qual região geográfica.
6. Como lidar com a questão da multidimensionalidade, já que a percepção de bem-estar é diferente entre os indivíduos.
7. O horizonte temporal no qual a pobreza deve ser medida.
8. Por último, a relação entre a definição de pobreza e a causa da pobreza, pois algumas fornecem uma relação causal e outras são descritivas.

A segunda observação se refere a um outro conceito ordinariamente confundido com a pobreza – a fome – e que será tratado no ponto a seguir antes de passarmos para as 4 definições.

2.2.1.3 A fome

Embora não exista muita divergência quanto ao caráter da fome, um exame superficial e estático do problema pode levar a uma análise equivocada quanto ao seu estado e suas conseqüências. Isto já era salientado por Josué de Castro em meados do século passado. Ele inicialmente distingue a fome em total e parcial antes de analisá-la no Brasil no livro *Geografia da Fome*, de 1946. Para Castro, fome total se refere ao fenômeno de forma mais intensa, na qual o risco de vida é eminente e atinge populações localizadas em áreas de extrema miséria em um determinado período. A fome parcial, também chamada de fome oculta pelo autor e utilizada na sua análise (CASTRO, 2003, p. 18), é caracterizada pela insuficiência de nutrientes na alimentação de uma população, que apesar de se alimentarem de forma regular, sofrem lentamente as conseqüências da fome. Embora sua causa biológica seja a falta de nutrientes, a incapacidade da população em

conseguir estes nutrientes não está necessariamente relacionada com a falta de alimentos em determinada região.

Apesar da Zona da Mata nordestina possuir clima propício à agricultura, a população da região também sofria com a fome, a exemplo da população do semi-árido, freqüentemente devastada pela seca. Castro chama a fome do semi-árido de epidêmica, pois estava associada a períodos de perda de plantações, quando as famílias não possuíam outros recursos para se alimentar. Já na Zona da Mata, o autor dizia que a fome era endêmica, pois parcelas de sua população viviam em constante subnutrição. A desculpa da seca como causa da fome do Nordeste era não só limitada, mas servia para encobrir os verdadeiros motivos e dimensões da fome na região.

Segundo Castro, as causas da fome nas regiões Norte e Nordeste eram a má distribuição de renda e de terra no país. As regiões Sul e Sudeste já eram as mais industrializadas, estavam passando por um intenso processo de crescimento econômico, e mesmo assim os investimentos públicos eram canalizados para aquela região, aumentando o desequilíbrio econômico. Este desequilíbrio regional também se observava, de forma mais acentuada, na distribuição de terras do país. Enquanto uma pequena parte da população possui propriedades medidas em milhares de hectares, milhões de pessoas engrossavam a fila de desempregados e subempregados nas grandes cidades ou se sujeitam a regimes de trabalho desfavoráveis no campo. De acordo com o autor, a reforma agrária apresentava-se “como uma necessidade histórica nesta hora de transformação social que atravessamos: como um imperativo nacional” (ibid, p. 286). Esta seria a principal política de combate à fome e redução das desigualdades que o governo poderia promover.

Essa discussão sinalizada na obra de Castro é importante ao ampliar a abordagem sobre as causas da fome e não ficar restrito à insuficiência de nutrientes. Essa abordagem é observada recentemente nos trabalhos de Amartya Sen, com destaque para o livro *Poverty and Famines* (1981). Ao longo desta obra, o autor tenta mostrar que a fome não está necessariamente relacionada ao declínio na disponibilidade de alimentos (FAD – *Food Availability Decline*), pois pode haver fome sem redução da quantidade de alimentos e, mesmo quando há redução deste, existem vários outros fatores que a causam. Sen analisou quatro grandes fomes ocorridas no século XX, e só a da Etiópia de 1974 foi constatado um colapso na disponibilidade de alimentos. Durante as fomes de Bengala (1943), Bangladesh (1974) e a de 1973 na Etiópia não se observaram uma queda acentuada na produção de víveres, fato que dificultou o reconhecimento e a ação dos governos para evitar a tragédia, pois estes se baseavam principalmente em estatísticas agregadas sobre a disponibilidade de alimentos (SEN, 1981, p. 162).

Para fazer sua análise, Sen teve o cuidado de apresentar uma série de definições encontradas na literatura, na qual todas apontam para a insuficiência de alimentos como elemento característico do fenômeno. Contudo, para tornar ainda mais claro o seu objeto de estudo, o autor distingue *starvation* e *famine* da seguinte forma: “starvation is used here in the wider sense of people going without adequate food, while famine is a particularly virulent manifestation of its causing widespread death; that is, I intend to use the two words in their most common English sense” (ibid, p. 40)³.

O sentido da palavra *starvation* neste caso se assemelha ao de fome parcial utilizado por Josué de Castro na obra citada, e poderia ser traduzido por desnutrição. Já a definição de *famine* é

³ Optei por não traduzir para não perder o sentido original dos termos.

semelhante ao de fome total, e está associada a um risco eminente de vida de uma parcela da população em determinado período. Esta definição é adequada para o caso dos períodos de seca aguda no Nordeste, que mobiliza a população (e o Estado) apenas após o surgimento das imagens televisivas da tragédia. O primeiro sentido é o mais usualmente empregado no debate cotidiano sobre a fome.

Assim, a característica que define a fome é a ingestão insuficiente de alimentos (ou nutrientes) necessários para a subsistência. Os indigentes ou miseráveis seriam, a partir desta definição, aqueles que não conseguem este mínimo para o seu sustento nutricional. Embora todos aqueles que passam fome sejam considerados pobres, nem todos os pobres passam fome, pois a insuficiência de nutrientes é *um* aspecto da pobreza dentre outros que serão discutidos a seguir. O que diferencia este componente dos demais é seu caráter vital – caso a situação de fome perdure, mesmo por pouco tempo, pode levar o indivíduo à morte ou ao mau desenvolvimento físico e psicológico. Apesar de a fome estar associada à insuficiência de alimentos (nutrientes), a sua causa não está necessariamente relacionada à falta de alimentos em uma determinada região ou país. Ao sair de um conceito mais simples como o de fome para o da pobreza, essa relação de causa e efeito torna-se mais complexa e dependente da amplitude da conceituação utilizada.

2.2.2 As quatro definições

2.2.2.1 Renda

Esta abordagem teve início com os trabalhos de Booth no século XIX em Londres e Rowntree no começo do século XX em York. Booth separou 8 classes sociais através da renda, sendo 4

caracterizadas como pobre. Rowntree utilizou uma metodologia diferente, definindo duas categorias de pobreza. A primeira (*primary poverty*) era estimada de forma monetária através de uma linha de pobreza suficiente para adquirir nutrientes (alimento), roupa e pagar o aluguel. A segunda (*secondary poverty*) era acrescida pelos entrevistadores como aqueles lares cujas condições eram visivelmente necessitados. Pela pesquisa, 30% da população de York vivia na pobreza (LADERCHI e outros, 2003, p. 8). Segundo Laderchi e outros, estes estudos tinham algumas semelhanças ainda utilizadas contemporaneamente: adotavam uma perspectiva objetiva da mensuração da pobreza, a pesquisa era feita por indivíduos externos ao fenômeno e a abordagem era individualista (ibid).

Atualmente a definição de pobreza como insuficiência de renda é a mais utilizada e está diretamente relacionada com a possibilidade de mensuração daquela ao se converter em termos monetários certas necessidades consideradas mínimas. Neste caso a renda seria uma proxy daquelas, permitindo a quantificação do número de pobres e a comparação intertemporal. Para isso é calculada uma linha de indigência baseado na quantidade mínima de calorias necessárias para a sobrevivência, enquanto a linha de pobreza agrega a esse cálculo o suficiente para a satisfação de certas necessidades. Assim, aqueles que estão abaixo da linha de indigência não teriam recursos suficientes para atender suas necessidades nutricionais e os que estão abaixo da linha de pobreza são considerados pobres, podendo ou não estar na situação de fome a depender da sua distribuição abaixo desta linha (RAVALLION, 1996; SALAMA, VALIER, 1997; HOFFMANN, 1998; ROCHA, 2002; WORLD BANK, 2002; LADERCHI et al, 2003).

A possibilidade de cálculo e a sua utilização cotidianamente não significam que seja fácil a mensuração da pobreza através da renda. As diferentes metodologias de cálculo e a própria

definição de um mínimo torna arbitrária a sua determinação e proporciona uma grande quantidade de estimativas, mesmo tendo-se como base uma mesma população em um determinado período de tempo.

Rocha destaca os vários problemas da variável renda como medida da pobreza (2003, p. 17 e 18), mas afirma que o principal argumento teórico da sua vasta utilização é a estreita correlação entre a renda e os indicadores de bem-estar físico (p. 18). “... associar pobreza à desnutrição consiste ainda hoje, infelizmente, numa abordagem operacional...”, sendo esta mais adequada para o caso da pobreza extrema (p. 19).

Laderchi et al destacam que o apelo desta abordagem para os economistas se refere à sua adequação ao postulado da microeconomia de maximização da utilidade pelos consumidores. A mensuração desta utilidade seria uma proxy do bem-estar, e uma queda a determinado valor mínimo de recursos caracterizaria a pobreza (2003, p. 7). Segundo os autores, a validade desta abordagem depende dos seguintes aspectos: “se a utilidade é uma adequada definição de bem-estar; se o gasto monetário é uma medida satisfatória da utilidade; se uma queda na utilidade encerra tudo o que entendemos por pobreza; e a justificativa para uma determinada linha de pobreza” (ibid)⁴.

Além disso, os autores afirmam que o uso dessa abordagem é justificado por dois argumentos distintos. Uma se refere à existência de uma certa renda mínima a todos os indivíduos, que os autores dizem ter menos seguidores; outra se refere a adequação deste método como proxy do bem-estar e da pobreza e sua possibilidade de cálculo através dos dados disponíveis (ibid, p. 7).

⁴ Tradução própria.

Este argumento é contestado por vários estudos (RAVALLION, 1996; SEN, 2000 e 2001, LADERCHI, 2003; COSTA, 2002a e 2002b; SZELES 2004; HULME et al, 2001) e será tratado mais adiante para o caso da Bahia.

Laderchi (2003) et al também destacam que a abordagem monetária vem se beneficiando por avanços na sua metodologia, mas ainda assim ela necessita de uma série de julgamentos de valor. Lembram que enquanto os postulados metodológicos são da teoria econômica, a pobreza não é uma categoria econômica (ibid, p. 13), e possui interações sociais não consideradas nestes estudos.

2.2.2.2 Necessidades Básicas

A definição de pobreza com base na privação de necessidades passou a ser utilizada pelos organismos internacionais a partir da década de 70 e tem como principal vantagem a retirada da renda como elemento central para uma abordagem mais multidimensional da pobreza (ROCHA, 2004). Nela, é pobre aquele que não tem acesso a certas necessidades básicas, como habitação, esgotamento sanitário, água encanada e educação. Apesar de esta idéia estar presente no cálculo da linha de pobreza, a diferença aqui é a utilização de indicadores respectivos às necessidades abordadas, como escolaridade e analfabetismo para educação, e tipo de residência para habitação.

De acordo com Rocha, são três as principais diferenças entre esta abordagem e a anterior. Primeiro, ela tira a renda do centro de análise e coloca outros indicadores mais condizentes com a qualidade de vida das pessoas; segundo, pelo fato desta abordagem medir objetivos para toda a

sociedade em vez de ficar limitado a subgrupos; terceiro, o destaque dado a multidimensionalidade da pobreza e suas diferentes inter-relações (ibid, p. 20).

Uma primeira questão que se coloca em relação a esta abordagem é quais os indicadores que devem ser utilizados. Alimentação correta, boas condições sanitárias e educação sempre estão entre os indicadores selecionados (ROCHA, 2004). Outros indicadores, como acesso a bens públicos, coleta de lixo e transporte são utilizados de acordo com amplitude e do objeto de estudo e da conveniência do pesquisador.

Como se verá adiante, a mensuração por esta abordagem pode ser feita por um sistema de indicadores ou através da utilização de índices sintéticos.

2.2.2.3 Capacidades

Segundo Amartya Sen, pioneiro na abordagem da privação de capacidades, a pobreza pode ser definida como privação da capacidade de realizar *functionings*⁵, sendo que estes “podem variar dos elementares, como a ser adequadamente nutrido e livre de doenças, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio” (SEN, 2000, p. 95). Sen salienta que a importância desta abordagem é a relevância dada a *capacidade* de realizar os *functionings*, enquanto a abordagem baseada na privação de necessidades básicas ressalta apenas os *functionings realizados* (ibid, p. 90).

⁵ Utilizarei o termo *functionings* por não haver uma palavra correspondente em português, apesar de algumas traduções utilizarem *funcionamentos* como termo correspondente.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar este fim (ibid, p. 112).

Dessa forma, em vez de ser visto como a maximização de utilidades passíveis de análise através da renda, o desenvolvimento deve ser visto como ampliação das capacidades humanas (SEN, 2000; LADERCHI et al, 2003). Para o utilitarismo, injustiça se refere à perda agregada de utilidade em relação a uma situação que poderia ser obtida, deixando de lado, dessa forma, questões como liberdades e direitos (SEN, 2000, p. 78 e 81). Já os argumentos favoráveis à abordagem da privação de capacidades são, de acordo com Sen (2000, p. 100), os seguintes:

1. A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*);
2. existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades);
3. A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional).

Para aquele autor, caso considere a pobreza no espaço da renda, o mais adequado seria defini-la como inadequação de rendas em vez de baixa renda, pois a capacidade em realizar os *functionings* varia de acordo com as características pessoais e as circunstâncias (SEN, 2001, p. 173-175). Uma determinada renda pode ser suficiente para um indivíduo não ser pobre, enquanto para outro a mesma pode não ser suficiente, seja devido à doença, região de moradia, etc.

Nesta abordagem a liberdade assume papel fundamental devido à sua importância avaliatória – a expansão das liberdades é, por si só, algo relevante para o indivíduo – e por razões de eficácia – ela é condição fundamental para o desenvolvimento (ibid, p. 18). Além disso o autor distingue 5 tipos de liberdades que auxiliam a promover as “capacidades” das pessoas: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a chamada segurança protetora (ibid, p. 25 e 55). Muitas dessas liberdades só podem ser exercidas na presença do mercado, fato que leva Sen a realçar a importância deste nesta abordagem. Isso não significa que o autor despreze os malefícios que o mercado pode exercer sobre a sociedade, principalmente aos mais pobres, se deixado por si só. Contudo, para a expansão das liberdades é necessária a existência do livre mercado, onde as liberdades individuais podem ser exercidas. O que não pode ocorrer, mas acontece atualmente, é o mercado ou a utilidade serem um fim em si mesmo, deixando a liberdade em segundo plano (ibid, p. 43).

Uma primeira dificuldade nesta abordagem é definir quais são as capacidades básicas; Sen somente sugere alguns funcionamentos que deveriam ser prioritários, como estar bem nutrido e livre de doenças (LADERCHI et al, p. 17). Não há consenso quanto a quais seriam estas capacidades, que poderiam variar entre as sociedades e entre os indivíduos. Estes problemas de identificação são semelhantes aos encontrados para as necessidades básicas; no momento da mensuração, acaba-se por medir os *functionings* em vez das capacidades, não havendo diferença entre a mensuração das necessidades básicas, caso não se observe o ponto central desta abordagem, que é a liberdade (ibid, p. 18).

O estabelecimento de uma linha de pobreza também é problemático neste caso, pois ou se identifica cada capacidade separadamente ou se estabelece um indicador que agregue as

capacidades. O IDH e o IPH⁶ da UNDP partiram deste ponto, mas a própria agregação das variáveis e a escolha destas é um problema e não deixa de ser arbitrária (ibid). Segundo Laderchi et al, a agregação é politicamente desejável, mas apresenta também os problemas da multidimensionalidade da abordagem; por exemplo, seria pobre aquele que tivesse uma falha em uma capacidade, em algumas ou em todas? (ibid, p. 19).

Laderchi et al ainda afirmam que esta abordagem é uma contribuição importantíssima à análise da pobreza, tanto por trazer novos elementos na concepção da pobreza, do bem-estar, no estudo das causas e nas opções de política pública. Contudo, os autores apontam alguns aspectos em comum entre esta abordagem e a monetária: (1) ambas partem do indivíduo, deixando de lado importantes elementos da sociedade e da família que contribuem para a determinação da renda ou das capacidades, (2) ambas adotam uma perspectiva externa, (3) “nenhuma das duas abordagens captura as causas ou dinâmicas fundamentais da pobreza”⁷, (4) e a análise é fundamentalmente em um ponto do tempo, não se envolvendo, na maioria dos casos, na causa do fenômeno (ibid, p. 20).

2.2.2.4 Exclusão social

Segundo alguns autores, a pobreza é entendida modernamente como exclusão social, sendo esta uma definição mais ampla que as concepções anteriormente citadas. Essa ampliação se refere à colocação no centro das discussões elementos usualmente discutidos no âmbito da sociologia, como perda de identidade e status social, dificuldade de socialização, ausência de autonomia,

⁶ Que será explicado mais adiante.

⁷ Tradução própria.

entre outros. Enquanto concepção, a exclusão social foi desenvolvida nos países desenvolvidos para definir a crescente marginalização e degradação de parcela da população nos países ricos (LADERCHI et al, p. 2003, p. 20). A União Européia define exclusão social da seguinte forma: “processo através do qual indivíduos ou grupos estão totalmente ou parcialmente excluídos da completa participação na sociedade na qual eles vivem” (ibid, p. 20)⁸.

Atkinson (apud LADERCHI et al, 2003, p. 21) aponta três principais características presentes nesta abordagem: a relatividade, o agente (há um ou alguns agentes responsáveis pela exclusão) e a dinâmica (a perspectiva futura é tão importante quanto o presente). Room (ibid) acrescenta outros três: a multidimensionalidade, a dimensão da vizinhança e as descontinuidades.

A partir da utilização ou ênfase nos elementos destacados acima, Guy Bajoit distingue quatro leituras sobre o pobre de acordo com aspectos utilizados pelos sociólogos. As leituras são as seguintes (BAJOIT, 2004, p. 50):

1. “O pobre como marginal: ele é pobre porque está mal socializado no âmbito de uma sub-cultura” e está estigmatizado. Aponta autores como O. Lewis, R. Hoggart e G. Simmel.
2. “O pobre como explorado: ele é pobre porque se encontra na situação de explorado pela classe dominante, porque é alienado”. Destaca J. Labbens e P. Vercauteren.
3. “O pobre como dependente: ele é pobre porque lhe falta autonomia, e não ultrapassa essa situação porque não tem capital social suficiente”. Enfatiza Klinksberg, Tomassini e Putnam.

⁸ Tradução própria.

4. “O pobre como desfilado: ele é pobre porque está isolado, atomizado, desencorajado, e não consegue sair desta situação porque não participa de formas de solidariedade organizada”. Os autores destacados são R. Castel e S. Paugam.

Bajoit ressalta que estas concepções são ao mesmo tempo complementares e antagônicas e decorrem de duas visões de contrato social que se baseiam no seguinte (ibid):

1. Igualdade formal: “Passar por necessidades materiais é, aqui, a condição que o indivíduo deve ter (e provar) para poder se beneficiar legitimamente da ajuda instituída pela coletividade e administrada pelo Estado”.
2. Equidade: “Ou seja, ele não deve apenas provar que está em situação de carência de necessidades, mas também que está fazendo o máximo possível para ultrapassar a sua condição de pobreza”.

Além disso, essas concepções vão gerar duas percepções de política social. Na primeira, o pobre é responsável por sua situação e, por isso, deve juntar esforços para sair desta condição, mesmo que com ajuda de outras pessoas capacitadas para auxiliá-lo. Na segunda, a condição do pobre é determinada pela estrutura do sistema, desigual e excludente, que dificulta ou impossibilita a melhoria de vida (ibid, p. 51).

O autor também afirma que todas as leituras apontadas são boas, pois o pobre é tudo isso; o problema seria a focalização em apenas uma⁹, pois se teria uma visão limitada da realidade. Este

⁹ Bajoit é mais crítico se a focalização se referir apenas à renda, pois isto seria tautológico, já que não acrescenta nada sobre a condição de pobre.

quadro descrito por Bajoit aponta várias faces para a pobreza, mas todas elas com um olhar para além da renda e do simples atendimento às necessidades básicas. Essa tentativa de ampliar o debate é claramente vista por alguns autores citados acima, como Serge Paugam.

Segundo Paugam (2003), as tentativas de se conceituar a pobreza de forma funcional acabam sendo incompletas ou ambíguas. No momento em que se toma a pobreza como privação de certas necessidades, deve-se definir quais são as necessidades consideradas básicas. Contudo, essas necessidades variam entre as sociedades e os momentos históricos. Como, então, medir o limite entre o pobre e os não-pobres na sociedade moderna? Mesmo que se defina a pobreza como baixa renda, não se leva em conta as outras dimensões não materiais e o caráter relativo do fenômeno. Para o autor, a pobreza é definida de forma comparativa com o nível de riqueza da sociedade e entendida na maneira na qual a sociedade reconhece esse status no indivíduo:

Nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que carece de bens materiais; ela corresponde, igualmente, a um status social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade de todos os que vivem essa experiência (PAUGAM, 2003, p. 45).

Nas sociedades onde o sucesso é a meta maior, a pobreza significa fracasso e leva à degradação social (ibid, p. 46). Já o conceito de exclusão está associado a três elementos: a idéia de *trajetória*, na qual há um processo que permite entender a trajetória de confronto entre o indivíduo e o ambiente; a de *identidade* positiva ou identidade negativa, onde se pode perceber a construção e a crise da identidade; e a *territorialidade*, onde se encontram espacialmente os processos que envolvem a exclusão (VERAS, 2003, p. 15).

Em relação à reprodução dos comportamentos característicos da condição de pobreza, Paugam destaca a teoria da “cultura da pobreza” e a teoria “estrutural”, sendo que esta última buscaria analisar as causas da pobreza (2003, p. 50) A primeira teoria parte da existência de uma cultura dos pobres baseada na autodefesa e racionalização que os permitem sobreviverem (causa interna)¹⁰. A segunda nega que os pobres se afastam das instituições devido à formação de uma cultura própria que leva ao desinteresse, mas devido às condições adversas na sociedade que não permitem a sua participação e os leva a exclusão (causas externas; *ibid*, p. 52).

Uma crítica de Paugam a estas teorias é que elas designam os pobres e, a partir daí, analisam o fracasso ou sucesso em uma dada sociedade e época; elas não analisam o processo que leva a “construção social da pobreza” (*ibid*, p. 53), legitimando as definições já existentes. Segundo o autor, não é possível, nem sob estas ou outras teorias, uma abordagem teórica global da pobreza (*ibid*, p. 54).

O que é sociologicamente pertinente não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenômeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio. Em outras palavras, pode ser heurísticamente fecundo estudar a ‘pobreza’ como condição social reconhecida e os ‘pobres’ como um conjunto de pessoas cujo status social é definido por instituições especializadas de ação social que assim os designam (*ibid*, p.55).

A abordagem da pobreza como exclusão social possui uma dificuldade inicial encontrada nas abordagens das necessidades básicas e das capacidades: quais são as dimensões que devem ser analisadas. Ela vai além destas duas ao incluir os elementos destacados acima, como a identidade e o status social, mas torna mais difícil ainda a possibilidade de mensuração e análise. Não há consenso entre quais seriam estas dimensões, levando a diversas definições de exclusão social

¹⁰ Seria o que Bajoit chamou mais acima de “o pobre como marginal”.

entre os diferentes autores (LADERCHI e outros, 2003). Apesar disto, o trabalho (a “condição salarial” de Castel) transforma-se em aspecto extremamente relevante nesta abordagem, pois nas sociedades modernas o emprego, tanto como elemento formador da identidade e do status social, como por ser para a maioria das pessoas a única forma de conseguir recursos para se sustentar, é elemento central na construção do indivíduo na sociedade.

Laderchi e outros ressaltam que o foco desta abordagem é na dinâmica e no processo de privação e a perspectiva social (grupo). Assim, ela propicia a formulação de políticas antidiscriminatórias e contra a vulnerabilidade. Além disso, ao contrário das outras (onde não há responsáveis pela privação), ela aponta a figura do excludente, não só do excluído, e coloca o foco na distribuição dos recursos, pois a exclusão não pode ser eliminada apenas com o crescimento econômico (ibid, p. 23).

2.2.3 Pobreza multidimensional

A descrição feita no subitem anterior teve como seqüência a ampliação do conceito de pobreza de uma perspectiva unidimensional – a renda – para abordagens cada vez mais multidimensionais, pois incluíam, sob diferentes perspectivas, diferentes dimensões. Contudo, ao analisar a pobreza desta forma, coloca-se a seguinte questão: até onde vai a pobreza? Mesmo que ela seja relativa, quem vai definir qual é essa relatividade?

Uma alternativa criada para superar este problema sem perder o caráter multidimensional da pobreza é o deslocamento do foco para o próprio indivíduo que sofre a privação. Esta estratégia foi utilizada pelo Banco Mundial no estudo *Voices of the Poor*, no qual a instituição ouviu a

opinião dos pobres em diversos países do mundo, inclusive no Brasil. As discussões tinham como eixo os seguintes tópicos (WORLD BANK, 2004): “What is a good life and a bad life? What are the poor people priorities? What is the nature of poor people’s interactions with state, market and civil society institutions? How have gender and social relations changed over time?”¹¹.

A abordagem que desloca o foco do estudo da pobreza de externa para interna é conhecida como *participatory approach* e tem como pioneiro R. Chambers (LADERCHI et al, 2003; HULME et al). Ela ganhou destaque a partir da utilização pelo Banco Mundial como ferramenta complementar às suas análises, observado nos *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), e no estudo *Voices of the Poor* citado acima (LADERCHI et al, 2003, p. 23). Cornwall (apud LADERCHI et al, 2003, p. 24) cita 3 tipos de participatory approach (PA): “1. those associated with self-determination and empowerment; 2. those associated with increasing the efficiency of programmes; 3. those emphasising mutual learning”¹² (ibid, p. 24). Laderchi et al afirmam que o Banco Mundial utiliza o PA de forma instrumental, ou seja, o pobre coopera nos programas em vez da 1ª ou 2ª metodologia de PA destacada acima. O *Voices of the poor* segue a lógica da 3ª, mas não a do 1ª (ibid, p. 24).

Além das quatro definições e da PA existem diversas perspectivas de se analisar a pobreza de forma multidimensional ao se enfatizar uma ou algumas dimensões na qual se deseja ressaltar. Pedro Demo (2003), por exemplo, enfatiza o caráter político da pobreza e, por isso, é extremamente crítico em relação à ênfase dada aos estudos relacionados à pobreza em defini-la

¹¹ O que é uma vida boa e uma vida má? Quais são as prioridades dos pobres? Qual é a natureza e a qualidade das interações entre os pobres e o mercado, o Estado e as instituições da sociedade civil? Como tem mudado as relações de gênero e sociais ao longo do tempo?

¹² “1. Aquele associado com determinação própria e empoderamento; 2. aquele associado com o incremento da eficiência dos programas; 3. aquele que enfatiza o aprendizado mútuo”.

como carência material ou insuficiência de renda. Ele critica algumas abordagens comumente utilizadas no Brasil que relacionam a pobreza com várias variáveis, mas ao medi-la limitam-se à renda, reduzindo a dimensão e complexidade do problema. Assim sendo, a pobreza poderia ser resolvida apenas com o realocamento de recursos já disponíveis, através da focalização nos pobres, o que é importante no seu combate, mas, por si só insuficiente e extremamente difícil. De acordo com Demo, é insuficiente porque pobreza não se resolve apenas com redistribuição de renda; e é extremamente difícil porque renda nunca está disponível. A redistribuição implica em atacar a desigualdade, em tirar de quem tem mais para dar a quem tem pouco ou nada; ou seja, “redistribuição não é função primeira da disponibilidade, mas de capacidade política de intervenção” (DEMO, 2003, p. 210).

As discussões atuais sobre o conceito de pobreza, segundo este autor, destacam os aspectos da pobreza como carência de renda e como exclusão social (como discutidos acima). Este último se referiria ao aumento da vulnerabilidade de parcelas da população e encontra-se mais no debate francês. Já sobre o primeiro aspecto Demo diz que já vem sendo superado por análises, por exemplo, do economista Amartya Sen e do próprio Banco Mundial, que incorporam o aspecto político e a oportunidade como elementos importantes do fenômeno. Apesar da carência de renda ser um elemento importante na conceituação da pobreza, ela não é a principal. “O que faz alguém pobre não é propriamente a carência material, mas sobretudo a injusta distribuição dela [da renda]” (ibid, p. 37). Pobreza política e pobreza material não são excludentes, mas fazem parte de um mesmo problema no qual só é comumente observado o segundo aspecto (ibid).

O estudo da pobreza em sua forma multidimensional também é o foco de importantes instituições de pesquisa sobre a pobreza, como pode ser observado no *Centre for Analysis of Social Exclusion*

(CASE) da *London School of Economics* (LSE); no *Chronic Poverty Research Centre* (CPRC); no *Joseph Rowntree Foundation* (JRF); e no *United Nations Development Programm International Poverty Centre* (UNDP/IPC), que está sediado no Brasil em associação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com esta associação, espera-se que o IPEA caminhe mais para uma postura multidimensional nas pesquisas sobre a pobreza¹³, pois seus estudos analisam predominantemente a pobreza apenas sob a ótica da renda. Já o *Chronic Poverty Research Centre* enfatiza o que eles definiram de “pobreza crônica”.

Ao explicar a postura do CPRC, Hulme e outros (2001) afirmam que na literatura há várias formas de distinguir entre os pobres aqueles que a sentem de forma mais profunda, entre elas ultrapobre, destituído, entre outros. Eles utilizam a expressão “chronically poor”, ou “chronic poverty”, para identificar aqueles cuja possibilidade de sair da pobreza é mais difícil.

O CPRC utiliza a concepção de pobreza multidimensional, mas aproveita e não nega a importância da abordagem monetária, pois esta permite comparação intertemporal e entre países e regiões, é utilizada como guia para os formuladores de política, e permite ter uma visão inicial da pobreza para estudos mais aprofundados (ibid, p. 8) Hulme e outros afirmam que a característica definidora da pobreza crônica é a duração. Se ela não for por um longo período, ela não é crônica. E se ela for crônica, ela é multidimensional e severa para aqueles que a sentem, como pode ser observado na figura 1. Contudo, como ela é relativa, vai variar de uma sociedade para outra (ibid, p. 10).

¹³ Um passo relevante nesta direção foi a Conferência Internacional “As Muitas Dimensões da Pobreza”, realizada em agosto de 2005 em Brasília e organizada pelo Centro Internacional de Pobreza (CIP), PNUD, IPEA, BID e pelo Departamento Internacional para o Desenvolvimento (DFID).

Segundo os autores, a questão de se definir qual seria este longo prazo é complicada, mas foi considerada pelo CPRC 5 anos devido aos seguintes argumentos: (1) “5 anos é considerado um longo período para as diferentes culturas”; (2) “o ‘gap’ entre a coleta dos dados e a formação dos ‘panel data’ é de normalmente 5 anos”¹⁴; (3) estudos empíricos apontam que quem foi pobre por 5 ou mais anos tem muito pouca probabilidade de sair da pobreza. (ibid, p. 11). É considerado cronicamente pobre quem está usualmente (*usually*) ou sempre (*always*) no estado de pobreza. Também é importante para os estudos a relação entre a duração e a severidade da pobreza.

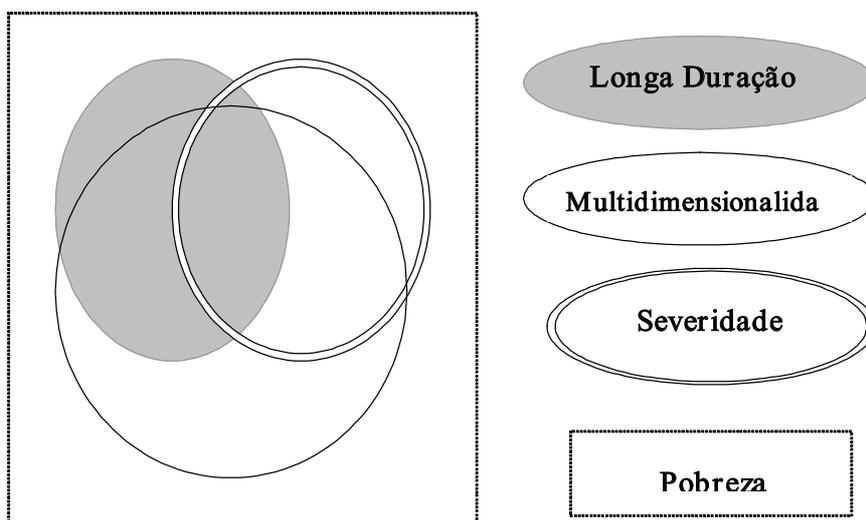


Figura 1: Interseções características da pobreza crônica

Fonte: HULME, 2001, p. 10

Assim, afirmam que o principal objeto de estudo do CPRC são os pobres em termos de duração e severidade (ibid, p. 12). O combate à pobreza em uma dimensão pode não dar resultado se as outras dimensões no qual há privação não forem atingidas; a falta de “basic securities” torna difícil o pobre sair da pobreza crônica sem ajuda (ibid, p. 20), principalmente pelo fato da

¹⁴ Tradução própria.

existência de várias causas não excludentes para a pobreza crônica (econômicas, sociais, políticas e ambientais), como pode ser observado no quadro 1 a seguir (ibid, p. 23).

Essas causas podem ser entendidas não só como da pobreza crônica, mas da pobreza como um conceito mais amplo que o apresentado pelo CPRC. Uma causa caracterizada no quadro abaixo como social é a desigualdade, que vem sendo apontada como a grande “vilã” da existência e da persistência da pobreza em todo o mundo, principalmente no Brasil.

Econômica	Baixa Produtividade Falta de Perícia Políticas Econômicas Inadequadas Choques Econômicos Termos de Comércio Atraso Tecnológico/Falta de pesquisa e desenvolvimento. Globalização
Social	Discriminação (gênero, idade, etnicidade, casta, raça, "impairment") Alta fertilidade e proporção de dependentes Saúde ruim, Aids Desigualdade Falta de confiança/capital intelectual Cultura da pobreza
Política	Má Governança Insegurança Conflitos Dominação regional/"global superpowers" Globalização
Meio Ambiente	Baixa qualidade dos recursos naturais Degradação do meio ambiente Desastres (Inundação, seca, terremotos, etc) "Remoteness" e falta de acesso Propensão a doenças ("Os trópicos")

Quadro 1: Causas da pobreza crônica

Fonte: Hulme et al, 2001, p. 23

2.2.4 Desigualdade

A desigualdade é importante nos estudos sobre a pobreza devido a duas razões. Primeiro, porque ela faz parte da condição do pobre ao se analisar a pobreza de forma relativa, seja qual for a definição analisada. Isto é claro na definição de pobreza como exclusão social, que tem neste elemento (juntamente com o trabalho) o foco central nas pesquisas. Segundo, porque ela é apontada por alguns autores como a causa principal da pobreza. Haveria no mundo estoque de riqueza suficiente para atender às necessidades básicas, sejam elas definidas de forma restrita ou não. Apesar disto, milhões de pessoas vivem na pobreza e na miséria, principalmente nos países da África, Ásia e América Latina. Este argumento é bastante forte no Brasil, como pode ser observado nas afirmações de Barros et al (1999), Rocha (2004), Osório e Medeiros (2002), Medeiros (2003) entre outros.

Entretanto, o segundo argumento perde força ao se deixar de lado outro elemento fundamental para a sua análise: se a causa da pobreza é a desigualdade, qual é a causa da desigualdade? Esta segunda questão normalmente é analisada de forma superficial, sugerindo-se que a causa seja a má redistribuição dos recursos pelo governo. Pouco se questiona a estrutura concentradora do sistema econômico vigente, que exclui boa parte da população do ciclo produtivo, população esta que só tem a força de trabalho para vender e nem esta opção é conseguida no mercado de trabalho. Como no caso da definição de pobreza baseada na renda, a análise da desigualdade apenas sob esta ótica acaba escondendo uma série de inter-relações entre o indivíduo, a sociedade e o sistema econômico vigente¹⁵.

¹⁵ Analisaremos com mais detalhe no capítulo seguinte as inter-relações entre a desigualdade e a pobreza na mensuração e nas políticas públicas.

Além destas inter-relações, há três aspectos a serem levantados. Primeiro, a diferença entre desigualdade de renda e desigualdade econômica. Sen salienta a importância desta distinção para a compreensão do debate em torno da pobreza e da busca por maior igualdade (SEN, 2001, p. 32):

Muitas das críticas ao igualitarismo econômico como um valor ou objetivo aplicam-se bem mais facilmente ao limitado conceito de desigualdade de renda do que as concepções mais amplas de desigualdade econômica. Por exemplo, dar uma fatia maior de renda a uma pessoa que tem mais necessidades – digamos, devido a uma incapacidade – pode ser visto como contrário ao princípio de igualar as *rendas*, mas isso não contesta os preceitos mais amplos da igualdade econômica, uma vez que a maior necessidade de recursos econômicos devido à incapacidade deve ser levada em conta ao julgarem-se os requisitos da igualdade econômica.

O segundo aspecto é a importância da desigualdade de riqueza, elemento normalmente esquecido nos debates sobre a desigualdade e que envolve a dotação inicial dos recursos entre os indivíduos. O fornecimento da educação gratuita é colocado como forma de aumentar o capital humano e tornar os indivíduos mais produtivos. Contudo, outras formas de combater a pobreza estrutural através do aumento do estoque de riqueza, como a reforma agrária, são deixadas de lado em prol da fórmula cultuada atualmente para a redução das desigualdades e da pobreza: educação e crescimento econômico. A extrema importância destes fatores acaba encobrindo o debate e tornando-o mais pobre.

Por fim, o terceiro aspecto a ser levantado é a diferença entre desigualdade de renda e desigualdade salarial. O segundo é afetado pela diferença de rendimento entre os trabalhadores, enquanto o primeiro é mais amplo, envolvendo, também, a distribuição cada vez mais desigual entre salários, lucros e pagamentos de juros. Assim, as causas da desigualdade não se limitam a

distribuição de salários ou gastos governamentais, mas a toda uma lógica macroeconômica e distributiva na qual o trabalho acaba sendo o lado mais fraco e no qual a posse da propriedade privada tem papel determinante.

2.2.5. Conclusão do capítulo

Ao longo das últimas décadas mudou-se o foco da pobreza da insuficiência de renda para uma abordagem mais multidimensional. Esta pode se referir à inclusão de outras dimensões além da renda, a mudança na percepção acerca da importância daquelas dimensões, como ocorre na abordagem das capacidades, ou a inclusão de dimensões antes consideradas subjetivas demais ou não consideradas pelas agências internacionais ou organismos governamentais, como a identidade e a autonomia.

Ao se passar de uma definição mais restrita para outra mais ampla, não se está rejeitando os aspectos levantados na anterior, mas ressaltando outros elementos ou formas de percepção não contempladas e que trarão consequências no momento da análise da pobreza. Essas mudanças se referem, por exemplo, na forma na qual a pobreza é mensurada ao longo de um determinado período, levando a distorções ou avaliações equivocadas sobre a evolução e o comportamento deste objeto ao longo do tempo. O problema é que serão estas as análises utilizadas na formulação e avaliação das políticas utilizadas e que terão prosseguimento.

A mudança na definição da pobreza pode ser claramente observada pelos relatórios do Banco Mundial em 1990/1991 e de 2000/2001. Este trabalho tomará como base a definição do relatório de 2000/2001, como citado nas páginas 19 e 77, tendo o cuidado de ressaltar que ao definir a

pobreza de forma tão ampla não se a está confundindo com a questão social, o que pode trazer conseqüências políticas a serem discutidas no capítulo seguinte.

3 MENSURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1 MENSURAÇÃO

3.1.1 Um breve histórico

Como destacado no capítulo 2, as tentativas de mensuração da pobreza começaram com os trabalhos pioneiros de Rowntree e Booth, que partiram da renda como forma de medir a pobreza. Desde então as formas de mensuração evoluíram para acompanhar os avanços na delimitação e entendimento do conceito de pobreza. Isso aconteceu principalmente na economia, campo de conhecimento que nas últimas décadas ganhou cada vez mais espaço nos estudos sobre a pobreza (GLENNESTER, 2000).

Grusky e Kandur (2004) destacam as últimas 3 décadas nos estudos sobre mensuração da pobreza e da desigualdade como extremamente importantes para o conhecimento, a formulação de políticas e a sua avaliação. Eles separam a visão da economia sobre o assunto em três fases para caracterizar os últimos 30 anos dos estudos sobre distribuição, principalmente em desenvolvimento econômico (ibid, p. 1). A primeira fase, na qual se caracteriza pelo vigor

conceitual e pelas contribuições de Atkinson, Sen, Mirrles, Akerlof e Stiglitz, vai dos anos 70 até o início dos anos 80, sendo que as mais debatidas questões eram as seguintes (ibid, p. 1-2):

1. How should inequality and poverty be measured?
2. Should policy recommendations on issues of poverty reduction and equalization rest on simple utilitarian premises?
3. Are households best treated as unitary entities?
4. Can the complicating effects of social interaction be readily incorporated into analyses of poverty and inequality?¹⁶

A segunda fase começa em meados da década de 80 e não tem o mesmo fervor conceitual observado no período anterior. Os avanços do período não chegaram a reformular as bases da economia, mas contribuíram mais para consolidar e testar os avanços conseguidos no período anterior, principalmente devido ao aumento da disponibilidade do conjunto de dados de pesquisas domiciliares em países em desenvolvimento (ibid, p. 3). “Os debates dos últimos 15 anos sobre desenvolvimento econômico tem cristalizado ao redor das conseqüências destas políticas¹⁷ e de seu desenvolvimento, particularmente sobre a pobreza e a desigualdade” (ibid, p. 4)¹⁸. As questões envolvidas nestes debates eram as seguintes (ibid):

1. Is economic growth good for the poor?
2. Is trade openness equitable and efficient?
3. What exchange rate regime leads to least unemployment?
4. Is international capital cartelized around the leadership of the Bretton Woods Institutions?¹⁹

¹⁶ 1. Como devem ser medidas a desigualdade e a pobreza? 2. Deveriam as recomendações de política pública sobre combate à pobreza e “equalization” repousar sobre simples premissas utilitaristas? 3. Os domicílios são melhor tratados como entidades unitárias? 4. Os complicados efeitos da interação social podem ser adequadamente incorporados dentro das análises sobre a pobreza e a desigualdade?

¹⁷ De ajustamento estrutural baseado no Consenso de Washington.

¹⁸ Tradução própria.

¹⁹ 1. O crescimento econômico é bom para os pobres? 2. A abertura comercial é equitativa e eficiente? 3. Qual o regime cambial que leva a um menor desemprego? 4. Estão os capitais internacionais cartelizados ao redor da liderança do Consenso de Washington?

A terceira fase (o período atual) seria o momento de rever as análises feitas no período anterior sobre a pobreza e a desigualdade (p. 4). São incorporadas contribuições da sociologia para o entendimento da pobreza, pois esta é cada vez mais entendida como um fenômeno multidimensional. As discussões conceituais focam três pontos:

1. The assumption of fixed and rational individual preferences;
2. The neglect of individuals in relation to each other and in relation to other and in relation to groups;
3. The focus on income in policy goals²⁰.

Apesar dos avanços nos estudos sobre mensuração, os autores afirmam que ela ainda é predominantemente baseada na renda, mesmo entre aqueles que adotam uma postura mais ampla em relação ao fenômeno. Os economistas, segundo eles, ainda não conseguiram uma conceituação e operacionalização bem sucedida das diferentes variáveis que caracterizam a perspectiva multidimensional (ibid, p. 7). Isso ocorre, entre outros motivos, porque os estudos sobre pobreza e desigualdade permanecem baseados nos pressupostos do modelo de escolha racional. Um deslocamento da análise deste modelo para uma abordagem mais comportamental traria benefícios ao entendimento do assunto, que ainda não alcançou os avanços presentes na conceituação da pobreza (ibid).

No Brasil, os estudos vêm apresentando uma grande diversidade de metodologias e formas de análise nos últimos anos. Os estudos, que se concentravam na variável renda até o começo dos anos 90, foram se ampliando e passaram a ser feitos através da renda auxiliada por um conjunto de indicadores sociais – Pobreza no Brasil: afinal de que se trata (ROCHA, 2003), Indicadores

²⁰ 1. A suposição das preferências individuais fixas e racionais; 2. A negligência da relação dos indivíduos entre si e com outros grupos. 3. O foco sobre a renda nas metas de políticas públicas.

Sociais em Transição: Bahia Década de 90 (RIBEIRO, 2001) – por indicadores sintéticos – Atlas da exclusão social no Brasil (POCHMANN e AMORIN, 2003) – e por análises de regressão – Mapa de ativos (CPS/FGV, 2001).

3.1.2 Formas de mensuração

Para a mensuração da pobreza é importante saber o que medir, ou seja, qual medida de bem-estar que será utilizada para, a partir da sua privação, o indivíduo ser considerado pobre. A medida a ser escolhida está intimamente ligada ao conceito de pobreza adotado, não sendo neutra, nem isolada. As mais comuns são as medidas baseadas na renda, seja para a mensuração da pobreza ou da desigualdade. Os indicadores sociais são utilizados neste caso para a inclusão de outras dimensões de forma separada (sistema de indicadores sociais) ou de forma agregada (índices sintéticos).²¹ Veremos com mais detalhes estas opções a seguir.

3.1.2.1 Medidas monetárias de pobreza

Definida a medida de bem-estar, deve-se estabelecer um limite mínimo no qual todos os indivíduos abaixo deste “valor” são pobres. Uma abordagem comumente utilizada é o cálculo da linha de pobreza baseado na renda suficiente para a satisfação de algumas necessidades básicas. Neste caso calcula-se uma linha de indigência e, a partir daí, obtém-se a linha de pobreza.

²¹ Para os estudos das causas e de suas relações é comumente utilizada a análise de regressão, embora Codes (2005) defenda a modelagem de equações estruturais (MEE) como metodologia mais adequada para este caso.

A linha de indigência é calculada a partir da quantidade de calorias suficientes para a reprodução do indivíduo ou da família. Esse valor é convertido em alimentos de acordo com os costumes da sociedade e, assim, convertidos em moeda. A linha de indigência é a quantidade de moeda para a compra destes produtos (SALAMA e VALIER, 1997, p. 26). Para o cálculo da linha de pobreza, aplica-se o multiplicador “de Engel” à linha de indigência para incorporar os gastos com habitação, transporte e vestuário. Estas linhas podem ser calculadas com base na família, aplicando-se coeficientes de redução para seus membros de acordo com a idade (ibid, p. 26).

Uma outra opção é a utilização do salário mínimo ou da renda *per capita* como linha de pobreza. A primeira é empregada no Brasil para a determinação dos pobres por alguns pesquisadores e pelo governo federal para a concessão de benefícios de programas focalizados. A segunda opção é adotada, por exemplo, na ISPL (International Standard of Poverty Line), cuja linha de pobreza relativa equivale a 50% da renda *per capita* do país correspondente (COSTA, 2002, p.3). O problema destas opções é que (1) elas não levam em conta as diferenças regionais, como ocorre no Brasil ao se utilizar meio salário mínimo para determinar a linha de pobreza de residentes em, por exemplo, São Paulo e Juazeiro, onde os custos de vida são bem diversos e (2) podem existir flutuações no valor real do salário mínimo ao longo do tempo.

A partir daquelas linhas, pode-se calcular a quantidade de indivíduos ou famílias pobres e indigentes. O indicador mais simples é o “headcount index”, que relaciona a quantidade de pobres (ou indigentes) ao número total de pessoas (ou de famílias): $H_0 = q/n$. As vantagens deste indicador são a facilidade de cálculo e compreensão da extensão da pobreza.

O problema deste indicador é que ele não leva em conta (1) a transferência de renda entre os pobres, (2) a redução de renda do pobre e (3) ações do Estado para satisfazer algumas necessidades básicas se a situação monetária dos mais necessitados piorar (ibid, p. 29; SEN, 2001). A facilidade de cálculo do “headcount index” também pode levar a algumas confusões sobre a quantidade de indigentes e pobres devido à utilização das linhas anteriormente citadas. Isso ocorre porque além da quantidade de calorias, outros elementos como o índice de preços e o período de recolhimento dos dados podem influir no cálculo da linha de indigência e de pobreza. Podem-se citar como exemplos desta diferença os estudos da FGV e do IPEA sobre o número de pobres²².

Somente o cálculo do número de pobres a partir da linha de pobreza não é suficiente para conhecer-se a distribuição dos pobres em relação à pobreza. Esta distribuição pode estar concentrada perto ou longe da linha de pobreza; se estiver longe pode estar abaixo da linha de indigência ou concentrada em torno desta linha; e também pode apresentar certa uniformidade abaixo da linha de pobreza. Utiliza-se o “hiato de pobreza” (“poverty gap”) para a determinação destas diferenças, pois este indicador “indica o déficit, isto é, a diferença entre a renda do pobre e a linha de pobreza, acumulada com relação à linha de pobreza” (ibid, p. 34). O “hiato da renda” (“income gap”) mede a renda adicional necessária para a elevação dos pobres acima da linha de pobreza e, assim, a eliminação da pobreza (ibid, p.166). Quanto maior a diferença entre a renda dos pobres e aquela linha, maior será o “hiato de renda”.

²² Em 2000 a FGV estimava o número de pessoas que passavam fome no Brasil em 49,67 milhões, enquanto para o IPEA o número de indigentes era de 22 milhões de pessoas. De acordo com o a FGV, esta diferença ocorria devido a linha de indigência básica e as diferenças regionais de custo de vida utilizados (CPS/FGV, 2001, p. 25).

Parte das críticas descritas acima em relação ao “headcount index” partiram de Amartya Sen, que desenvolveu um índice que pudesse superar aquelas limitações ao se utilizar a renda como proxy do bem-estar. Este índice, chamado de índice de Sen, é uma medida de pobreza que busca incorporar o número de pobres calculado pelo “headcount index”, a diferença entre a renda dos pobres e a linha de pobreza (“o hiato de pobreza”), e a distribuição de renda entre pobres (WORLD BANK, 2001; SEN, 2001). Desta forma, busca-se eliminar os problemas (1) e (2) descritos acima sobre o index, tornando a mensuração da pobreza mais abrangente e precisa. O índice é calculado da seguinte forma:

$$P = H[I+(1-I)G],$$

Sendo que H se refere a proporção de pobres, I ao hiato da pobreza e G ao índice de Gini, que será visto a seguir. Quando P é igual a 1, todas as pessoas tem renda zero, enquanto quando P é igual a 0 todas as pessoas tem renda acima da linha de pobreza (HOFFMANN, 1998, p. 221 e 222).

Um outro índice que tem como base a renda e que vem sendo comumente utilizado devido as suas propriedades estatísticas são os indicadores de pobreza de Foster, Greer & Thorbecke. Assim como o de Sen, este índice utiliza o “headcount index”, o hiato da pobreza e um índice de desigualdade. A vantagem deste índice é que ele, ao contrário do se anterior, pode ser decomposto (HOFFMANN, 1998, p. 224). A sua fórmula é a seguinte:

$$\varphi = H[I^2+(1-I)^2C^2],$$

Sendo que C se refere ao coeficiente de variação das rendas. Quando não houver desigualdade entre a população pobre, o termo C será igual a 0 e $\varphi=HI^2$ (HOFFMANN, 1998, p. 223).

3.1.2.2 Medidas monetárias de desigualdade.

O conhecimento da extensão absoluta da pobreza não é suficiente para a sua adequada compreensão. A mensuração da desigualdade de renda e de oportunidade é fundamental para explicar porque países (ou regiões) como o Brasil²³, que possuem níveis médios de renda per capita, tem uma quantidade grande de pobres. Para a sua mensuração são comumente utilizados o coeficiente de Gini e o índice de Theil.

O coeficiente de Gini é o mais conhecido entre os indicadores de desigualdade. Ele é baseado na Curva de Lorenz, que compara a distribuição de uma variável com a distribuição uniforme da mesma variável. Segundo Salama (1997, p. 30), o coeficiente de Gini é calculado

a partir da relação entre a área de concentração da renda (contida entre a bissetriz e a curva de distribuição individual da renda) e a metade da área total do quadrante (sendo o eixo horizontal deste definido pela porcentagem acumulada da população e seu eixo vertical, pela porcentagem acumulada da renda). Quanto mais perto da unidade, mais elevada a desigualdade de renda, e vice-versa.

Com este indicador, pode-se avaliar a distribuição de renda dentro de um país, região, estado ou outra unidade territorial. Salama salienta que este indicador tem limitações, pois “uma mesma área de concentração pode, na verdade, ser construída a partir de dois perfis e portanto de duas curvas de distribuição de renda distintas” (ibid, p. 30). Um indicador de equidade, que compara a

²³ Embora, como discutido em tópico anterior, essa não seja a única explicação.

renda obtida pela parcela mais rica da população com a renda obtida pela mais pobre, pode ser utilizado para completar a informação do coeficiente de Gini (ibid).

O índice de Theil também é largamente utilizado, pois é mais completo do que o de Gini no que se refere aos critérios estatísticos para uma boa mensuração da desigualdade. Ele pode ser decomposto e relacionado com fatores que podem ter importância na explicação da causa da pobreza, como, por exemplo, educação, idade, sexo, emprego, entre outros. A limitação desta relação ocorre porque estes fatores podem ser a um só tempo causa e efeito da pobreza (ibid, p. 32).

3.1.2.3 Indicadores sociais

Ao avaliar quais seriam os indicadores sociais mais adequados para o estudo da pobreza, Ravallion (1996, p. 8) sugere 4 opções:

1. A sensible poverty measure based on the distribution of real expenditure per single adult, covering all market goods and services (including those obtained from non-market sources)
2. Indicators of access to non-market goods for which meaningful prices cannot be assigned, such as access to non-market education and health services
3. Indicators of distribution within households; measures of gender disparities and child nutritional status
4. Indicators of certain personal characteristics which entail unusual constraints on the ability of escape poverty, such as physical handicaps or impairments due to past chronic undernutrition²⁴.

²⁴ 1. Uma sensível medida de pobreza baseada na distribuição de gastos reais por indivíduo adulto, cobrindo todos os mercados de bens e serviços (incluindo aqueles obtidos por fontes fora do mercado); 2. Indicadores de acesso a bens que estão fora do mercado devido a impossibilidade de se definir seu preço, como acesso a serviços de educação e saúde fora do mercado; 3. Indicadores de distribuição dentro dos domicílios; medidas de disparidades de gênero e condição de nutrição infantil; 4. Indicadores de certas características pessoais que requerem limites não usuais na habilidade de sair da pobreza, como obstáculos físicos ou prejuízos ocasionados por crônica subnutrição no passado.

A utilização dos indicadores depende, logo, do que se pretende avaliar; se for a liberação do comércio exterior, por exemplo, a primeira opção é a mais adequada (ibid, p. 8). Se for outra dimensão, deve-se utilizar outro (ou mais de um) dos diversos indicadores sociais existentes.

As medidas de pobreza e desigualdade apresentadas são alguns indicadores sociais dentre os inúmeros existentes. Segundo Jannuzzi (2001, p. 15), “em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas”. Entre os mais conhecidos indicadores sociais estão a taxa de mortalidade infantil, a taxa de desemprego, a taxa de analfabetismo e a taxa de natalidade, entre outros.

Jannuzzi (ibid, p. 28) destaca as seguintes propriedades desejáveis dos indicadores sociais: relevância social, validade, confiabilidade, cobertura, sensibilidade, especificidade, inteligibilidade de sua construção, comunicabilidade, factibilidade para obtenção, periodicidade na atualização, desagregabilidade e historicidade. O ideal seria que o indicador contemplasse todos esses aspectos; quando isto não é possível, espera-se que ele atinja o maior número de propriedades desejáveis em relação a qualquer outro indicador que procure medir o mesmo objeto de estudo. Além disso, podem-se utilizar os diversos indicadores de forma conjunta para uma maior compreensão do fenômeno em análise, principalmente quando este possui características multidimensionais.

3.1.2.4 Sistemas de indicadores sociais:

“À semelhança do espaço geométrico euclidiano, em que é necessário um sistema de coordenadas para definir um ponto, o espaço social requer um sistema de indicadores, referidos a múltiplas dimensões, para caracterizar um fenômeno social” (ibid, p.17). Para a construção de um sistema de indicadores sociais, devemos primeiro escolher o conceito relevante, definir as diversas dimensões que compõe tal conceito, selecionar as estatísticas adequadas e montar os indicadores correspondentes (ibid, p. 18).

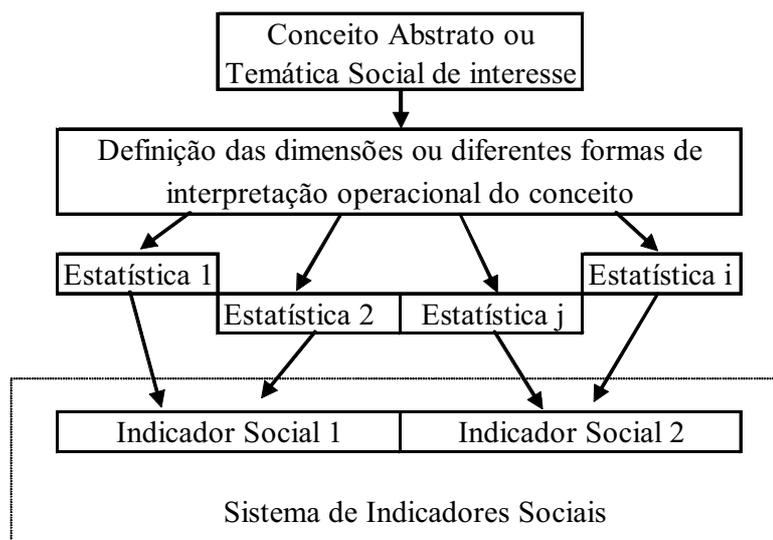


Figura 2 - Construção de um Sistema de Indicadores Sociais

Fonte: JANNUZZI, 2001, p. 18

O maior mérito do sistema de indicadores sociais é a análise de forma desagregada do conceito, podendo-se avaliar a evolução de cada dimensão relevante de forma separada. A conclusão vai depender do conjunto das diversas análises. Contudo, ocorrem os seguintes problemas típicos de uma análise multidimensional: quais as dimensões devem ser escolhidas? Para a conclusão, todas

elas terão o mesmo peso ou devem ser ponderadas? E se parte delas forem para direções opostas? Além disso, a escolha de inúmeros indicadores pode tornar a avaliação para efeitos de formulação e tomadas de decisão política confusa. Caso se considere a análise e as conclusões de cada dimensão em separado como relevante em si, deve-se optar por tal sistema; caso seja necessária ou desejável a conclusão de forma agregada, pode-se optar pela utilização de índices sintéticos.

3.2.1.5. Índices sintéticos:

A utilização de índices sintéticos vem se tornando cada vez mais comum no Brasil e no mundo. Ele se refere a soma de um conjunto de indicadores referentes a uma dada temática social para formar o índice em questão. O seu emprego se tornou mais comum com o desenvolvimento do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano – pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) para medir o grau de desenvolvimento humano dos países. Este indicador é construído com a aglutinação de um indicador composto de nível educacional, um indicador de esperança de vida e o indicador do PIB *per capita* ajustado (ibid, p. 120). O IDH varia de 0 a 1, sendo que cada vez mais alto o indicador, maior o nível de desenvolvimento humano. Em 2003 o Brasil estava na 72ª posição no ranking mundial, com um IDH de 0,775, o que o coloca como país de desenvolvimento humano médio (FUNDAÇÃO JOSÉ PINHEIRO, 2005).

Além disso, tendo em vista o caráter relativo do fenômeno e o grau de atendimento a certas necessidades decorrentes do grau de desenvolvimento econômico e social entre os países, o PNUD também desenvolveu o IPH – Índice de Pobreza Humano – para medir o grau de privação nos países em desenvolvimento. Este índice é formado pela probabilidade à nascença de não

viver até os 40 anos, taxa de analfabetismo de adultos, população que não usa fontes de águas melhoradas e crianças com peso deficiente menores de cinco anos (ibid, p. 159).

Um exemplo no Brasil de agregação de diversos indicadores sociais para a construção de um mapa da pobreza é o índice de exclusão social (IES) organizado por Marcio Pochmann, Ricardo Amorin e outros pesquisadores (POCHMANN, 2003). Este índice é formado pela agregação ponderada de indicadores de padrão de vida digno (pobreza, emprego formal, e desigualdade), conhecimento (anos de estudo e alfabetização) e risco juvenil (concentração de jovens e violência). A partir daí foi preparado um mapa para cada indicador individual e um mapa para o indicador agregado, construindo-se um quadro amplo da situação social no país.

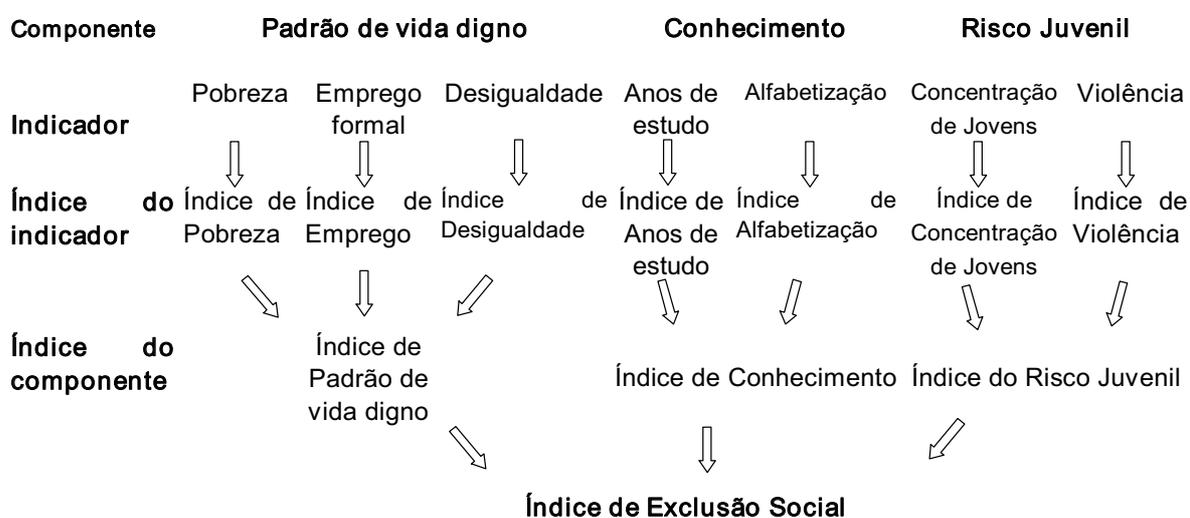


Figura 3 - Componentes do Índice de Exclusão Social

Fonte: POCHMANN et al, 2003, p. 18

A SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – elaborou o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) para avaliar o nível de desenvolvimento social dos municípios baianos. Este índice aglutina indicadores de níveis de oferta dos serviços públicos de saúde,

educação, energia elétrica, água tratada e a remuneração média dos chefes de família (CODES, 2005, p. 131). O IGDS (Índice Geral de Desenvolvimento Sócio-econômico) constitui-se da média do IDS e do IDE (Índice de Desenvolvimento Econômico), também da SEI (ibid, p. 131).

Codes (2005, p. 132-134) destaca as seguintes desvantagens dos índices sintéticos: redução da multidimensionalidade a um único número; redução das informações no momento da agregação dos valores; heterogeneidade das áreas cobertas por muitos índices, como o IDH para um país; a escolha das dimensões que compõem o índice; e a ponderação das dimensões. Apesar destas críticas, estes índices são importantes para o estudo da pobreza, pois dão uma visão sintética do fenômeno em dada área geográfica.

3.1.3 Conseqüências para a mensuração

Antes de escolher os procedimentos metodológicos a serem tomados na mensuração, deve-se escolher o conceito que se busca entender. Quando não há consenso acerca da definição do conceito e esta possui diferentes dimensões a depender da visão do pesquisador, os resultados vão depender não só da metodologia utilizada, mas da definição que sustenta o conceito utilizado. Isso se torna mais delicado no caso da pobreza, pois os resultados vão influir na formulação e avaliação das políticas públicas que visam o seu combate.

A utilização de uma definição mais ampla da pobreza trás mais dificuldades em termos de mensuração, mas isso não significa que se deve adaptar o conceito a forma de mensuração por simples conveniência metodológica. Esta adaptação pode trazer diferenças entre o que se deseja

entender e o resultado da mensuração. As dimensões escolhidas como componentes do conceito devem ser consistentes com a realidade a ser analisada, caso contrário não servem para a análise.

Segundo Ravallion, pesquisas ao redor do mundo apontam que “mudanças nas hipóteses de mensuração podem alterar radicalmente importantes conclusões de políticas públicas” (RAVALLION, 1996 p. 10). Também afirma que há muitos estudos que fazem a relação entre pobreza de renda e desenvolvimento humano, mas poucos sobre o acesso a produtos/serviços não fornecidos pelo mercado, mas que tem importância na determinação da pobreza (ibid, p. 13).

Vários trabalhos destacam que diferentes escolhas metodológicas decorrentes de concepções de pobreza a partir de diversas definições podem trazer distintas conclusões acerca do mesmo objeto de estudo. Exemplos destes estudos são encontrados em Costa (2002), Laderchi (2003) e Szeles (2004).

Costa faz uma comparação entre a abordagem unidimensional da pobreza, baseada na renda, e a multidimensional, com indicadores econômicos, sociais, demográficos e culturais. A comparação feita em 12 países europeus mostra que o ranking dos países muda pouco, mas há pouca correlação entre os domicílios das abordagens dentro dos países. A metodologia utilizada pela autora para comparar as diferentes abordagens é a correlação, sendo que a linha de pobreza adotada é a ISPL, que é uma linha de pobreza relativa equivalente a 50% da renda *per capita* do país (COSTA, 2002, p. 3 e 8).

Ela afirma que para todos os países, a unidimensional aponta sempre um número menor de pobres e salienta que “a questão principal na análise da pobreza não é a quantidade de pobres,

mas quem eles são”²⁵ (ibid, p.10). A correlação nos países indicados foi pouca, indicando que os pobres sob uma medida não eram necessariamente na outra. Costa conclui afirmando que a mensuração das duas abordagens apontam diferentes conjuntos de pobres e que somente a multidimensional possibilita uma focalização adequada de quem são os pobres para a adequada formulação de políticas (p. 12).

Em um estudo comparando diferentes dimensões da pobreza na Índia e no Peru, Laderchi e outros (2003) destacam a grande diferença entre a quantidade de pobres ao se medir através de linhas de pobreza, de indicadores que refletissem a privação de capacidades e a que buscavam medir através da participatory approach. Os pobres descritos em uma metodologia não eram necessariamente os encontrados em outra; por exemplo, pessoas que não se consideravam pobres estavam abaixo da linha de pobreza, enquanto outras que se consideravam pobres não eram pobres por nenhuma das outras metodologias. Isso também foi observado em outras pesquisas, como no Chile e Vietnã (BAULCH e MASSET apud LADERCHI e outros, 2003) e em trabalhos anteriores no Peru (LADERCHI apud LADERCHI e outros, 2003).

O trabalho de Szeles (2004) se refere a uma pesquisa comparativa da pobreza concebida de forma multidimensional entre os países da União Européia. Para isso ela utiliza os dados da ECHP (*European Community Household Panel*) para o cálculo de dois índices que possuem várias dimensões, mas com metodologias diversas. O ranking dos países varia pouco entre as metodologias, mas modifica bastante ao se incluir ou retirar algumas dimensões. Esta retirada ou inclusão não se dá ao acaso, pois a relevância delas vai depender das particularidades de cada país, pois a pobreza é concebida de forma relativa. Assim, “as variáveis, o método e sua

²⁵ Tradução própria.

interpretação, os dados e suas particularidades nacionais, todos tem grande influência na mensuração da pobreza de forma relativa e comparativa” (ibid, p. 1).

Ao permitir tirar conclusões distintas, a utilização de diferentes formas de mensuração pode estar embutida não só uma forma de se observar a pobreza, mas uma maneira de se conduzir as conclusões a respeito da evolução da realidade. Pode-se priorizar certas dimensões de interesse do pesquisador, mas que não refletem a realidade do conceito que se está utilizando. Esta priorização pode servir como argumento para a utilização ou não de determinadas políticas públicas em prol de grupos de interesse ou simplesmente de falta de reflexão acerca do impacto que opções metodológicas equivocadas possuem sob a análise da pobreza.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.2.1 O combate à pobreza

Nem todas as políticas públicas têm como características o combate à pobreza, mas todas as políticas de combate à pobreza têm como principal objetivo aquela meta. Além disso, o combate à pobreza só pode ser efetivo se for aliado a políticas públicas não necessariamente voltadas para o combate à pobreza, como a macroeconômica e a social. Nem toda a política social irá focalizar os pobres, embora ela ajude, direta ou indiretamente, ao combate à pobreza. A política social tem um fim mais amplo, a de fornecer certos serviços considerados direitos sociais por determinada sociedade. Já as políticas de combate à pobreza devem focalizar os pobres, pois estes são os potenciais beneficiários destas políticas.

Essas proposições não tornam a definição das políticas de combate à pobreza e das políticas sociais mais fácil, pois não dizem nada sobre a pobreza e o social que elas têm como meta. A complexidade da política social é exposta da seguinte forma por Abranches (1987, p. 10):

A política social é parte, precisamente, do processo estatal de alocação e distribuição de valores. Está, portanto, no centro do confronto entre interesses de grupos e classes, cujo objetivo é a reapropriação de recursos, extraídos dos diversos segmentos sociais, em proporção distinta, através da tributação. Ponto crítico para o qual convergem as forças vitais da sociedade de mercado, desenhando o complexo dilema político-econômico entre os objetivos de acumulação e expansão, de um lado, e as necessidades básicas de existência dos cidadãos, bem como a busca de equidade, de outro. A política social reflete, assim, a direção política das relações econômicas.

Já as políticas de combate à pobreza, segundo o mesmo autor (1998, p. 15),

são específicas, tem duração limitada – ainda que prolongada – combinam ações sociais compensatórias, aspectos das políticas sociais permanentes e elementos da política macroeconômica e setorial, sobretudo nos campos fiscal, industrial, agrícola e do emprego. São parte da intervenção do Estado, em muitos casos se superpõem às políticas sociais, mas têm uma identidade, uma coerência e uma estratégia próprias.

Essas políticas podem ser classificadas em compensatórias e estruturais. As compensatórias – frentes de trabalho, renda mínima, distribuição de cesta básica – são essencialmente assistencialistas, mas, se combinados com outros mecanismos e contrapartidas podem ter efeitos de longo prazo. As estruturais – micro-crédito, reforma agrária, gastos em infra-estrutura básica – são políticas que propiciam a geração de renda pelo próprio indivíduo (CPS/FGV, 2001, p. 8) e organizam de modo diverso o sistema de produção de bens e de distribuição de riquezas.

As escolhas das estratégias de combate à pobreza mudaram bastante nos últimos 50 anos. De acordo com o Banco Mundial (2001, p. 6-7), nos anos 50 e 60 a prioridade eram os investimentos

em capital físico e infra-estrutura para a promoção do desenvolvimento; a redução da pobreza viria como consequência desses investimentos. Nos anos 70 a saúde e a educação ganharam o status de elementos tão importantes quanto o capital, enquanto que nos anos 80 a ênfase passou para a ser a liberação dos mercados e a gestão econômica. Já no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 as estratégias eram as seguintes: “promover o crescimento com uso intensivo de mão-de-obra mediante abertura econômica e investimento em infra-estrutura e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres” (ibid).

No início do século XXI, a estratégia de combate à pobreza deveria ocorrer, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, por meio da promoção de oportunidades, facilitação da autonomia e aumento da segurança, com destaque para o papel dos governos e das instituições (ibid). Essa alteração nas estratégias é reflexo da mudança no entendimento da questão da pobreza, que deixou de ser mero atendimento das necessidades básica, com destaque para a mensuração da renda, para o acréscimo de dimensões antes não levantadas, como a autonomia, segurança e oportunidades. No Relatório 2000/2001 o Banco define pobreza da seguinte forma:

O relatório aceita a visão estabelecida da pobreza, que engloba não só renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição, e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no que a pobreza significa para a maioria das pessoas, amplia essa definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo (WORLD BANK, 2001).

Enquanto nos anos anteriores a meta era o crescimento do PIB e do PIB per capita, a partir dos anos 90 outros objetivos ganharam destaque, como a melhoria do IDH e o alcance das metas do milênio. Contudo, a dificuldade no alcance a estes objetivos mostra a dificuldade de melhorar as

condições de vida de grande parte da população mundial devido a desigualdade e a assimetria no processo de desenvolvimento entre as nações.

Nos países desenvolvidos há o fornecimento de uma série de benefícios decorrentes do modelo Welfare State que prioriza o atendimento de, no mínimo, oito situações diferentes (ABRANCHES, 1987, p. 14): “velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar”. Esses benefícios baseiam-se em um ideal de direito social que vai além do simples combate à pobreza e envolve todo o complexo tema da questão social. Essa rede social vem sendo abalada pelas altas taxas de desemprego, pela baixa taxa de crescimento e pela dificuldade dos países em integrar a população imigrante que já corresponde a parcela significativa da população. O resultado é o crescimento da exclusão social e a busca dos governos em minimizar estes efeitos.

Nos países em desenvolvimento a situação é mais dramática. A vasta parcela da população desempregada ou subempregada, sem acesso aos direitos sociais mínimos são mais que excluídas da sociedade, pois ela nunca foi incluída e não tem perspectiva de melhorias sem o apoio do governo. As políticas sociais são fundamentais para o fornecimento de direitos sociais considerados mínimos pelas nações ocidentais, como educação e saúde, mas não são suficientes para retirar a população da pobreza, seja qual for a definição utilizada. É aí onde as políticas de combate à pobreza são mais prementes e onde começa a controvérsia em relação à quais políticas devem ser adotadas e se elas realmente possuem algum efeito.

3.2.2 Conseqüências para as políticas públicas

A articulação e a composição destas políticas, como assinalado acima por Abranches, pode variar a partir da percepção do seu objeto. Caso a idéia de pobreza seja limitada ao aspecto da renda, a ênfase das políticas será dada ao crescimento econômico e a distribuição de renda. Se a abordagem predominante for a privação de capacidades, as políticas visarão prioritariamente investimentos na expansão destas capacidades e em serviços públicos que alcancem esta finalidade. Se o objetivo for combater a exclusão social, mesmo tomando a pobreza como um aspecto desta ou encarando ambos da mesma forma, a ênfase será fornecida aos mecanismos que possibilitem a inclusão social, com destaque ao mercado de trabalho (LADERCHI, 2004, p. 28).

A estratégia paulistana de combate à pobreza e a desigualdade (POCHMANN; AMORIN, 2003) e o estudo “Mapa de Ativos: Combate Sustentável à Pobreza”, do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV, 2001), são exemplos de estratégias que buscam a articulação de diversos programas para combater a pobreza em diversas ‘frentes’, dando especial destaque a geração de renda.

No exemplo da estratégia paulistana, a ênfase encontra-se nas políticas de transferência de renda e na geração/alocação/capacitação ao trabalho. Ela é composta por três blocos (figura 2) – programas redistributivos, emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local – e procura fornecer uma rede de inclusão social para o indivíduo e comunidade com foco no mercado de trabalho. Esta estratégia é uma alternativa interessante ao buscar superar a usual fragmentação das ações governamentais por uma articulação dos programas. Contudo, essa articulação pode ficar limitada ao não incluir investimentos em infra-estrutura básica e a melhoria das políticas

sociais no qual ela se apóia, como a educação, caindo no lugar comum (não menos importante, mas insuficiente) das políticas de emprego e renda.



Figura 4 - Blocos programáticos da estratégia paulistana de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda

Fonte: POCHMANN; AMORIN (org) , 2003, p. 67.

A estratégia presente no estudo “Mapa de Ativos” coloca como parte importante do combate à pobreza sustentável os efeitos diretos da regularização fundiária e dos investimentos em moradia e infra-estrutura (água, eletricidade e esgoto). Além da geração de renda, inclui políticas de “suavização” do consumo, de forma a atingir a vulnerabilidade dos pobres a choques adversos que o impeçam a ter acesso a necessidades prementes, como alimentação. A maior amplitude desta abordagem em relação ao exemplo anterior é facilitada pela sua característica de estudo que procura avaliar os impactos de diferentes ativos no nível de bem estar social (CPS/FGV, 2001, p.

3), servindo de base para intervenções. Já o primeiro é limitado pela dura realidade da elaboração e implantação de políticas restritas pela dotação orçamentária disponível e pelo seu poder e atribuições no pacto federativo.

Sob uma ótica crítica mais geral poder-se-ia questionar a eficácia de políticas de combate à pobreza dentro de um capitalismo cuja lógica interna propicia a exclusão ou (já em uma perspectiva mais liberal) da insuficiência daquelas sem o crescimento econômico sustentado. A definição da pobreza adotada terá como pano de fundo (senão elemento principal) questões como estas, mas isto não permite negar que as políticas e indicadores exemplificados acima apontam uma mudança em relação à postura anterior de tratar a pobreza como componente de importância residual e aceitável na sociedade.

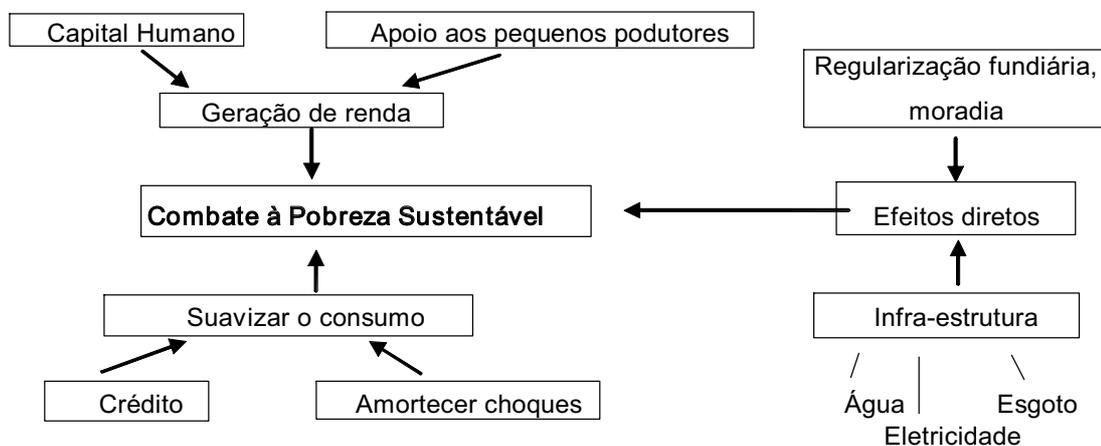


Figura 5 - Diagrama "Impacto de Políticas" do CPS

Fonte: CPS/FGV, 2001, p. 10.

Como exemplo do impacto dos procedimentos de mensuração na análise da pobreza, Glennerster afirma que nos EUA o baixo ou nenhum impacto sobre a pobreza dos programas sociais

apontados por alguns estudos era ocasionado pela limitada forma de mensuração da pobreza utilizada (2000, p. 4 e 5). A forma de medir a pobreza nos últimos 25 anos nos EUA vinha subestimando o impacto dos programas de combate a pobreza neste país (ibid, p. 5). Como a ênfase era dada na renda, não se observava os impactos positivos das políticas públicas em outras dimensões relevantes na vida social, como na expectativa de vida e na melhora do bem-estar da população. Para o autor, a utilização do conceito de exclusão social, como é feito pelos países europeus, não é apenas mais um importante conceito acadêmico da pobreza, pois ele permite uma atuação mais ampla por parte do governo (ibid, p. 22).

Estas questões abordadas não significam que a escolha de definições mais amplas para a pobreza e, assim, a escolha de medidas e de políticas que abarquem estes conceitos vai resolver o problema da pobreza. Por trás da ampliação do conceito há uma série de significados positivos e *negativos* que devem ser analisados com cuidado.

Segundo Ugá (2004), a categoria pobreza vem ganhando destaque nos últimos anos, principalmente em relatórios de organismos internacionais. Esta importância fica clara na postura do Banco Mundial, mas revela uma tendência de ir além do ajuste fiscal e utilizar políticas mais sociais; contudo, estas políticas se referem às políticas focalizadas e compensatórias para os pobres (ibid, p. 2). Com isso, continua-se a lógica neoliberal de priorização do mercado, deslocando a noção de cidadania social para o combate à pobreza (p. 2).

De acordo com a autora, as políticas de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais, que são defendidas pelas instituições internacionais. Dessa forma (UGA, 2004, p. 15),

Com a crescente utilização da categoria pobreza, o “mundo do trabalho” vai sofrendo, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores “empregados” e “desempregados”) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados, no qual alguns indivíduos são ‘competitivos’, enquanto outros são incapazes (pobres).

A pobreza passa a ser vista como um fracasso individual, cabendo ao Estado dar assistência a estes, tornando-os capazes e competitivos, “através do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou da ‘capacidade humana’ (no relatório de 2000/2001)” (ibid, p. 15). Nos lugares aonde o Welfare State foi consolidado aos poucos ele vem diminuindo, enquanto naqueles no qual não chegou a se consolidar ele vem sendo cada vez mais suplantado pelo modelo neoliberal. Assim, o conceito de cidadania social – que pressupõe direitos sociais a todos os cidadãos – se perde e dá lugar as políticas contra a pobreza do Banco Mundial (ibid, p. 16). Sobre este ponto Rosanvallon (apud CASTRO et al, 2003, p. 18) diz que:

o apelo para lutar contra a exclusão simplificou o social, certamente de forma excessiva. Com efeito, a dinâmica social não deve ser reduzida a uma oposição entre os que estão “dentro” e os que estão “fora”. Pode-se mesmo dizer que hoje nossa compreensão da sociedade é influenciada pela polarização de todas as atenções nos fenômenos da exclusão. Ainda que se considere, apropriadamente, que esse é o mais importante fenômeno social da nossa época, ele não esgota a questão social. Denunciar justificadamente a pobreza e a miséria existentes no mundo não nos deve dispensar de uma abordagem mais global das tensões sociais e contradições sofridas pela sociedade.

É este risco a que se refere Rosanvallon sobre o perigo de se reduzir a questão social – que passa, entre outros elementos, pela discussão acerca da cidadania social – ao problema da pobreza e da exclusão social. Estes fenômenos são por si só relevantes no debate moderno mas não devem ser os únicos componentes a serem observados no debate das políticas públicas. O resultado é a limitação do debate às políticas macroeconômicas (neoliberais) que promovam o crescimento e

as políticas de combate à pobreza residuais para aqueles que não podem ser beneficiados pelo crescimento econômico.

3.2.3 Conclusão do capítulo

A utilização de uma definição de pobreza mais ampla, que inclui componentes não materiais – escolhas, liberdade, identidade, entre outros – apontados como importantes na sua concepção podem trazer dificuldades “operacionais” na mensuração e na elaboração de políticas de combate à pobreza, pois, ao tomar uma definição ampla demais, no limite, qualquer política estaria combatendo a pobreza. Por exemplo, partindo da abordagem seniana, como delimitar quais as capacidades valorizadas pelos indivíduos mesmo dentro de uma cesta restrita de funcionamentos, já que estes variam entre as pessoas? Como captar o aumento da exclusão social e a perda de identidade de um indivíduo ou de uma comunidade?

O problema oposto é o que ocorre atualmente, ou seja, a redução de toda a realidade social, com suas inúmeras inter-relações, a uma única variável para a determinação da pobreza. A solução ideal parece ser a utilização de um maior número de dimensões de acordo com o conceito de pobreza adotado. O que se vê quase consensualmente nos institutos de pesquisa e nos trabalhos publicados (WORLD BANK, 2001 e 2002; BAHIA, 2003; RIBEIRO, 2001; BAPTISTA, 2001; entre outros) é a concordância da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional e o seu cálculo através unicamente de linhas de pobreza. Os outros indicadores sociais (como educação, mortalidade infantil, entre outros), são utilizados como exteriores a determinação da pobreza.

Como pode ser visto na figura 6, definir a pobreza como fenômeno complexo e multidimensional não é suficiente. O cálculo através unicamente da linha de pobreza pode resultar na redução ou aumento no número de pobres, optando-se pelo crescimento econômico e por políticas residuais para atender esta população. O emprego de múltiplos indicadores vai resultar na melhor percepção acerca da melhoria ou piora das condições de vida da população (sem ficar centrado na dicotomia pobres e não pobres). A ênfase neste caso será nas políticas de promoção ao crescimento (como no caso anterior) e no fornecimento de serviços públicos básicos, sem esquecer da necessidade das políticas públicas focalizada nos pobres. A diferença, então, é a ênfase no segundo caso dos serviços como educação, saúde e saneamento, o que não ocorre no primeiro. Neste, pode haver uma redução da pobreza com a piora no acesso aos serviços essenciais à população.



Figura 6 - Pobreza: Fenômeno complexo e multidimensional

Fonte: Elaboração própria

A escolha de uma abordagem multidimensional no estudo da pobreza não significa simplesmente o acréscimo de um conjunto de dimensões à análise. Este acréscimo deve ocorrer porque as dimensões devem ser relevantes como componente do conceito de pobreza definido. O aumento do número de variáveis também complica a determinação da inter-relação entre elas, mas não diminui a importância da sua utilização.

Assim, a escolha do conceito pode influir nas escolhas de mensuração e política. Analisar a pobreza em uma determinada região geográfica não deve ficar restrito a construção de linhas de pobreza ou a análise de alguns indicadores sociais de forma desconexa. A análise feita dessa forma pode levar a conclusões equivocadas ou direcionamentos de políticas limitadas. Neste trabalho se optou por considerar a pobreza de forma multidimensional e mensurá-la de forma comparativa entre a linha de pobreza (variável renda), um conjunto de indicadores sociais (abordagem multidimensional baseada nas necessidades básicas) e o IDH (abordagem multidimensional baseada na abordagem das capacidades), além de utilizar os dados sobre desigualdade como reflexo da exclusão social. Com isso, observar-se-á se a abordagem monetária é adequada (como não se mostrou em vários estudos em outras regiões) para a análise da pobreza no contexto social escolhido e que será exposto a seguir.

4. POBREZA NA BAHIA: UM OLHAR SOB DIFERENTES PERSPECTIVAS

Neste capítulo será feita a análise da pobreza na Bahia sob quatro abordagens, tendo como abordagem central a pobreza como baixa renda. Para cada uma delas será utilizada uma metodologia diferente de análise condizente com os pressupostos teóricos desenvolvidos nos capítulos 2 e 3.

Para a perspectiva da renda foi empregada às linhas de pobreza e indigência, apoiadas pelos indicadores de intensidade da pobreza e da indigência. Para as necessidades básicas construiu-se um sistema de indicadores sociais com 4 dimensões interdependentes (uma dimensão de forma isolada não é capaz de representar o fenômeno) para a caracterização da pobreza. Na abordagem das capacidades, utilizou-se um indicador sintético, o IDH-M. Para a exclusão social, foi escolhido um conjunto de indicadores para representar a desigualdade. Antes das análises será feita uma sucinta exposição do contexto em estudo, a Bahia.

4.1 O CONTEXTO BAIANO

4.1.1 O contexto econômico

Logo após o seu descobrimento, a economia brasileira passou aos poucos a se basear na economia agro-exportadora, primeiro com o açúcar e posteriormente como o café. Com a crise de 1929, houve um deslocamento de parcelas do capital do café para o processo de industrialização, beneficiando a região Sudeste do país (FERREIRA e RIBEIRO, 2001, p. 10). O centro-sul do país passa, a partir daí, por um período de industrialização crescente, enquanto o Nordeste e a Bahia continuam com sua produção agro-exportadora, só que desta vez mais voltada para abastecer aquelas regiões em desenvolvimento (ibid, p. 10).

A Bahia passa a fornecer, também, mão-de-obra e capitais, enquanto a lavoura do cacau se consolida como o principal produto do Estado, concentrando a riqueza cada vez mais no litoral baiano. É nessa região que vai receber nos anos seguintes os principais investimentos que dinamizariam e industrializariam o Estado, com a articulação com o Centro-Sul e o exterior. Ao sertão restou ao longo dos anos basicamente políticas assistencialistas de combate à seca ou políticas meramente paliativas (ibid, p. 11).

Segundo Spínola, uma característica da economia baiana no século XIX foi a alternância entre ciclos médios e longos de expansão e retração da atividade econômica (2004, p. 90). No final do século XIX, os produtos agrícolas que mais geravam riqueza eram o fumo, o cacau, o café, a piaçava, e a já em decadência cultura do açúcar, nesta ordem. O cacau assume a primeira posição a partir da década de 20 do século XX, levando prosperidade ao sul da Bahia. Segundo Sampaio (apud SPÍNOLA, 2004, p. 93), a Bahia contava entre 1875 e 1890 com metade das fábricas do Brasil, havendo redução a partir deste período. Na primeira parte do século XX se observa um período de estagnação da economia baiana (SPÍNOLA, 2004, p. 93), visualizando-se uma retomada a partir de importantes investimentos na segunda metade do século.

Spínola divide estes ciclos em quatro: o primeiro se refere ao final dos anos 50 a meados dos anos 60 e incluem a Usina Hidroelétrica de Paulo Afonso, a Refinaria Landulfo Alves-Mataripe (RLAM) e investimentos nos setores tradicionais, como têxtil e alimentar. O segundo ocorre entre o final dos anos 60 até o início dos 80 e tem como principais o Centro Industrial de Aratu, o Complexo Petroquímico de Camaçari na RMS e outros setores que despontaram neste período, mas prosseguiram sem a expansão esperada, como o siderúrgico, o metal-mecânico e o elétrico (ibid, p. 95).

A terceira fase corresponde a meados da década de 80 a até o final da década de 90, onde se observou a expansão do setor petroquímico como principal produto do estado e o endurecimento da concorrência nos quais os setores da economia baiana concorriam, levando a economia a passar por grandes dificuldades e demonstrar um resultado medíocre em termos de crescimento do PIB. O último estágio é descrito por Spínola como o processo atual que tem como base o parque automotivo e as indústrias que se seguiram.

O pífio resultado da economia baiana na década de 90 faz com que entre 1990 e 2000 o Estado perca participação no PIB do Brasil passando de 4,5% para 4,4% (ver tabela). Esse resultado só é revertido em 2002, quando supera a marca de 1990. O desempenho da economia brasileira também não foi bom na década de 90 – no período 1991 e 1999 o país apresentou uma taxa média de incremento do PIB de apenas 2,5%, um dos piores desempenhos da América Latina. O PIB per capita brasileiro evoluiu a um ritmo médio anual de apenas 1% entre o período 1991-1999 (GUIMARÃES, 2002, p. 88). O PIB per capita baiano encerrou 1999 com um resultado acumulado de somente 9,5%. Se observarmos os anos seguintes, vemos que as taxas ainda estão

muito aquém do necessário para a geração de empregos para a população, chegando a crescimento zero em 2001. Somente em 2004 a Bahia consegue chegar a uma taxa expressiva; espera-se que esta tendência se mostre duradoura e passe a reverter o fraco resultado dos anos anteriores.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto: Bahia

Ano	PIB - Taxa de crescimento	Taxa de crescimento PIB per capita	Participação PIB BA/BR	Taxa de crescimento acumulado	Taxa de crescimento per capita acumulado
1990	-0,3	-2,3	4,5	-0,3	-2,3
1991	-1,5	-3,3	4,4	-1,9	-5,6
1992	1,8	1,4	4,4	-0,1	-4,3
1993	3,1	2,1	4,3	3,0	-2,3
1994	3,6	2,5	4,3	6,7	0,2
1995	1,0	0,0	4,1	7,8	0,2
1996	2,7	1,6	4,2	10,7	1,8
1997	6,6	5,5	4,3	17,9	7,5
1998	1,7	0,7	4,2	19,9	8,2
1999	2,2	1,2	4,3	22,6	9,5
2000	3,9	2,9	4,4	27,3	12,6
2001	1,0	0,0	4,4	28,6	12,6
2002	1,2	0,2	4,6	30,1	12,8
2003	3,0	2,0	4,7	33,8	14,8
2004	9,9	8,9	5,0	47,0	25,0

Fonte: SEI/Elaboração própria

4.1.2 Qual contexto social?

A Bahia tem uma população de 13,3 milhões de habitantes, com 2,7 milhões morando na capital, Salvador. 68,7% do território do Estado está situado no semi-árido, o que dificulta as ações nas áreas econômica e social. Até meados da década de 70, a preocupação dos governos baianos com o social era reduzida a ações pontuais, passando a ter atuação mais setorial na década de 80 até meados da década de 90. De acordo com Baptista (2002), a partir da segunda metade desta década os direitos humanos e a cidadania entraram, de vez, na pauta do governo, tendo como

destaque a criação da Secretaria de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais (Secomp) em 2001.

Assim como no Brasil, as ações de políticas sociais na Bahia eram setorializadas e tratadas como não prioritárias, a exceção de alguns programas de destaque, como a criação da Cesta do Povo em 1979 que ainda existe hoje em dia (BAPTISTA, 2002, p. 269-270).

Baptista afirma que na década de 90 encontrou-se um ambiente internacional favorável ao combate à pobreza, além de outros incentivos a melhoria dos indicadores sociais no período na Bahia (ibid, p. 272): acesso do Estado a fontes internacionais de financiamento, inovações no SUS, vinculação orçamentária para os gastos com educação e saúde, a criação do FUNDEF e políticas nacionais de combate à pobreza, como o PETI. Além disso, a criação de políticas estaduais com estímulo às camadas mais carentes, investimentos em saneamento, educação, trabalho e ação social também desempenharam papel positivo nos indicadores (ibid, p. 273).

A Secomp, criada em 2001 como inovação institucional em sua finalidade, possuía as seguintes características (ibid, p. 277): financiamento através do FUNCEP (Fundo Estadual de Combate à Pobreza), não execução de programas, se restringindo ao estímulo e acompanhamento; focalização nos pobres e estabelecimento de metas qualitativas e quantitativas. Esta Secretaria estimularia a melhoria nos indicadores que, segundo o autor, já ocorria de forma sistemática desde a década de 90. De acordo com Baptista, houve uma redução da pobreza, da indigência e da desigualdade (Gini) na Bahia entre 1992 e 1999. A redução foi maior entre 1992 e 1996, houve aumento entre 1996 e 1999, mas permaneceu em um patamar menor que o encontrado

inicialmente (ibid, p. 40). Ele utiliza os dados da PNAD, que considera pobres as famílias que recebem menos que ½ salário mínimo por mês.

Ribeiro também pinta um quadro social otimista em relação ao desempenho da Bahia no combate à pobreza na década de 90. Segundo a autora, os dados do IPEA/IBGE mostram que houve redução da pobreza naquele período, mas uma parte significativa da população continua na pobreza (2001, p. 15). Destaca a redução das taxas de analfabetismo e da mortalidade infantil que, como salienta a autora, vem ocorrendo em todo o país, mas mantêm-se em patamares elevados. Por fim, diz que “pode-se considerar a década de 90 como um marco na história do desenvolvimento social na Bahia, principalmente nas áreas de educação e saúde” (ibid, p. 27).

O documento “O futuro agente faz: plano estratégico da Bahia”, conhecido como Bahia 2020, revela claramente o alinhamento entre os objetivos institucionais do Estado e o ambiente favorável ao combate à pobreza: “É prioridade absoluta avançar no combate à pobreza e às desigualdades sociais, ao tempo em que se consolidam ações voltadas para o pleno atendimento ao cidadão nas áreas de educação, habitação, cultura, saúde e segurança pública” (BAHIA, 2003, p. 55).

De acordo com o relatório, houve melhorias importantes nos últimos anos, mas apesar dos avanços, a Bahia possui um nível de desenvolvimento humano abaixo do desejado. É importante notar que o relatório reflete uma consciência quanto as dificuldades e desafios necessários para o processo de desenvolvimento mais equânime; a questão é transformar a retórica em ação. A definição de pobreza também está alinhada com o consenso atual quanto a sua multidimensionalidade: “A pobreza é um fenômeno complexo, resultante de processos

econômicos, sociais, culturais e políticos que se relacionam e se reforçam mutuamente” (ibid, p. 58)

Foram traçadas metas quantitativas e qualitativas para serem alcançadas em 2007, como podem ser observadas na tabela a seguir. Estas metas têm como linha mestra melhorar as taxas médias de evolução dos indicadores sociais em duas vezes a que foi alcançada no período 1992-1999 (ibid, p. 60). Como para o relatório a evolução dos indicadores neste período foi muito satisfatória, dobrar estes valores é considerado um desafio.

Tabela 2 - Indicadores Sociais Selecionados e Metas Estabelecida para 2007

Indicadores	Indicadores do Estado da Bahia em 1999	Tx. Crescimento a.a. Bahia (1992-1999)	Crescimento a.a. projetado 2004-2007, em %	Meta para 2007 em %
Índice de Pobreza ¹	36,50	-2,35	-4,69	24,85
Analfabetismo funcional	48,30	-2,51	-5,02	31,99
% Domicílios urbanos c/ saneamento básico adequado	44,30	6,34	6,34	72,44
Índice de Desigualdade ²	20,27	-1,18	-2,36	16,74
Tx. Mortalidade Infantil ³	47,10	-3,28	-6,56	27,4
Nº de leitos hospitalares por 1000 habitantes	2,29	0,64	1,28	2,54

Fonte: BAHIA 2020.

¹ % por família até 1/2 SM.

² Relação entre rendas médias dos 10% mais ricos e 40% mais pobres.

³ Dados referentes a 1991-1999.

Ao contrário de Baptista, Ribeiro e do Bahia 2020, Osório e Medeiros (2002) analisam a pobreza e a concentração de renda na Bahia em relação aos outros estados entre 1981 e 1999 e descrevem

um quadro nada animador. Para isso eles utilizam a linha de pobreza de meio salário mínimo, o índice de Gini e os indicadores de pobreza de Foster, Greer & Thorbecke.

Apesar das limitações destacadas pelos autores, eles também utilizam a linha de meio salário mínimo como corte para a determinação da pobreza. Como resultados, afirmam que houve uma queda relativa da renda per capita em relação aos outros estados. “Na elevação da renda per capita, a Bahia apresenta, portanto, o desempenho mais pífio observado entre os estados nordestinos no período” (p. *ibid*, 256). A evolução da Bahia no período mostra que, no que se refere a renda per capita, tirando 1986, não houve grandes mudanças nos valores de 1981 e 1999. “É possível perceber que enquanto a renda per capita dos 10% mais ricos era, em 1999, 5% maior que em 1981, a dos 40% mais pobres se tornou 8% menor” (*ibid*, p. 258). Segundo os autores, a Bahia não avançou nada no que se refere à redução da pobreza nas duas últimas décadas e não há país no mundo mais desigual que a Bahia segundo os dados do Banco Mundial para 2000.

Concluindo, os autores dizem que (1) comparado a 1981 a desigualdade e a pobreza pioraram nas duas últimas décadas (*ibid*, p. 263); (2) a Bahia apresentou um desempenho pior que os outros estados do Nordeste no combate à pobreza; (3) não há no mundo distribuição de renda pior que a baiana (*ibid*, p.264); (4) a Bahia é um dos 5 estados mais pobres do país; (5) e, por fim, se continuar neste ritmo, a médio prazo se tornará o mais pobre do país (*ibid*, p. 264).

Por que estes resultados tão díspares entre as análises dos três primeiros autores e a de Osório e Medeiros? Parte substancial da diferença pode ser explicada pela metodologia e escolha dos indicadores. Osório e Medeiros se limitaram a análise da pobreza como renda e a comparam com outros Estados. Baptista utilizou a renda, mas ficou limitado as linhas de pobreza e desigualdade

e deu pouca atenção a evolução entre os pobres (a intensidade da pobreza). Ribeiro e o Bahia 2020 deram mais destaque aos indicadores sociais; apesar de ter realçado que a melhora também ocorreu em todo o país, Ribeiro não faz uma comparação com os outros Estados, como ocorre com Osório e Medeiros. Assim, será que a análise de Baptista, que é a mais usual e centra a renda através de linhas de pobreza como proxy da pobreza, é a mais adequada para o entendimento da pobreza na Bahia?

4.2 POBREZA SEGUNDO A RENDA

Os dados que seguem tem como objetivo analisar a pobreza na Bahia através dos indicadores mais utilizados na abordagem monetária, ou seja, as linhas de indigência e pobreza. Os indicadores de intensidade (hiato) da indigência e da pobreza²⁶ também serão utilizados para complementar a análise nesta abordagem. Estes indicadores têm como base o valor de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo para a indigência e $\frac{1}{2}$ salário mínimo para a pobreza, conforme utilizado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano e como linhas de pobreza para as políticas focalizadas do Governo Federal.

Dessa forma, ao se olhar a pobreza na Bahia sob a ótica da renda, observa-se que a taxa de indigência se reduziu de 41,12% para 31,13% e a taxa de pobreza de 67,04% para 55,32% entre 1991 e 2000 (tabelas 1 e 2). Contudo, ao se comparar com os outros Estados do país, a Bahia só melhora 1 posição em indigência e piora 1 posição em pobreza. Ou seja, a melhoria observada na Bahia também ocorreu com os outros Estados, o que praticamente não modifica sua situação relativa no país, pois sob este critério continua sendo um dos Estados mais pobres. No Brasil, a

²⁶ A explicação destes indicadores encontra-se no capítulo 3.

taxa de indigência era de 20,24% em 1991 e 16,32% em 2000 (quase metade da baiana), enquanto a de pobreza era 40,08% e 37,75% naquele período.

Já sob o indicador que mede a intensidade da indigência e da pobreza no Estado, ocorreu situação inversa: entre 1991 e 2000 houve uma grande piora na indigência (passou de 43,62 para 52,76) e pequena melhora na pobreza (de 55,22 para 53,63). Apesar da piora, o Estado passou de 19º para 13º na indigência e da 23º para 22º posição na pobreza (tabelas 3 e 4). Isso significa que no período houve uma piora para aqueles que são pobres na Bahia, mas o fenômeno ocorreu de forma mais intensa em outros Estados. Além disso, os números revelam que a piora ocorreu mais fortemente entre os mais pobres (indigentes, aqueles que não tem recursos nem para se alimentar adequadamente), pois o indicador passou de 43,63 em 1991 para 52,78 em 2000 (quanto maior o indicador, pior a situação). No Brasil como um todo passou de 42,04 em 1991 para 53,87 em 2000 (indigência) e de 49,18 em 1991 para 49,68 em 2000 (pobreza).

Ao se comparar com os outros Estados do Nordeste, observa-se que a Bahia está em posição intermediária em todos os indicadores. A região concentra a maioria dos Estados com os piores indicadores do país, com destaque negativo para Alagoas, Paraíba, Maranhão e Piauí.

Tabela 3 - Indigência no Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$ 37,75,	Estado	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$ 37,75,
	1991		2001
1 São Paulo	3,90	1 Rio de Janeiro	5,92
2 Distrito Federal	5,10	2 São Paulo	5,94
10 Mato Grosso do Sul	16,93	10 Espírito Santo	11,63
14 Amapá	24,39	14 Mato Grosso do Sul	21,56
16 Rio Grande do Norte	28,22	16 Pará	26,63
17 Tocantins	29,55	17 Sergipe	26,89
18 Pernambuco	33,17	18 Rio Grande do Norte	27,09
20 Amazonas	33,84	20 Pernambuco	29,43
21 Sergipe	34,56	21 Ceará	30,06
22 Paraíba	38,71	22 Bahia	31,13
23 Bahia	41,12	23 Acre	31,38
24 Ceará	41,62	24 Piauí	32,73
25 Piauí	42,00	25 Maranhão	36,64
26 Alagoas	47,81	26 Paraíba	37,94
27 Maranhão	49,49	27 Alagoas	40,99
BRASIL	20,24	BRASIL	16,32

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 4 - Pobreza no Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 1991	Estado	Percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$75,50, 2000
	1 São Paulo		12,86
6 Mato Grosso	34,86	6 Mato Grosso	23,69
8 Goiás	35,86	8 Espírito Santo	27,78
13 Rondônia	43,27	13 Roraima	35,90
16 Tocantins	53,99	16 Sergipe	50,63
17 Rio Grande do Norte	55,87	17 Pará	50,79
19 Pará	60,98	19 Rio Grande do Norte	51,89
20 Pernambuco	61,06	20 Acre	52,97
21 Sergipe	61,71	21 Pernambuco	53,99
22 Bahia	67,04	22 Ceará	55,26
23 Paraíba	67,18	23 Bahia	55,32
24 Piauí	68,23	24 Piauí	57,00
25 Ceará	69,04	25 Maranhão	61,81
26 Maranhão	74,46	26 Paraíba	62,24
27 Alagoas	75,07	27 Alagoas	66,81
BRASIL	40,08	BRASIL	37,75

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 5 - Intensidade da indigência no Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Intensidade da indigência, 1991	Estado	Intensidade da indigência, 2000
1 Mato Grosso do Sul	32,92	1 Espírito Santo	47,05
3 Distrito Federal	36,88	3 Rio Grande do Sul	49,40
4 Espírito Santo	37,00	4 Sergipe	49,77
9 Mato Grosso	38,77	9 Amapá	51,14
12 Tocantins	40,21	12 Piauí	51,54
13 Sergipe	40,69	13 Bahia	52,76
14 Amapá	41,28	14 Maranhão	52,79
15 Acre	42,45	15 Pernambuco	53,17
16 Alagoas	42,57	16 Ceará	53,55
17 Pernambuco	42,73	17 Acre	53,99
18 Rio Grande do Norte	42,78	18 Rio Grande do Norte	54,31
19 Bahia	43,62	19 Distrito Federal	54,56
20 Ceará	43,91	20 Alagoas	55,42
21 Maranhão	44,16	21 Tocantins	55,82
22 Paraíba	44,28	22 Rondônia	56,26
25 Piauí	46,87	25 Amazonas	60,03
27 Roraima	65,31	27 São Paulo	67,00
BRASIL	42,04	BRASIL	53,87

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 6 - Intensidade da pobreza no Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Intensidade da pobreza, 1991	Estado	Intensidade da pobreza, 2000
1 Distrito Federal	37,40	1 Goiás	40,64
2 São Paulo	39,29	2 Santa Catarina	40,74
6 Santa Catarina	42,13	6 Distrito Federal	42,23
9 Mato Grosso	43,44	9 Mato Grosso	44,45
15 Acre	51,14	15 Rio Grande do Norte	52,03
16 Sergipe	51,32	16 Paraíba	52,09
17 Tocantins	51,46	17 Sergipe	52,19
18 Amazonas	51,72	18 Pernambuco	52,32
19 Rio Grande do Norte	52,46	19 Tocantins	52,35
20 Pernambuco	52,66	20 Acre	52,71
21 Alagoas	53,37	21 Roraima	53,12
22 Paraíba	54,95	22 Bahia	53,63
23 Bahia	55,22	23 Ceará	54,44
24 Ceará	55,37	24 Piauí	54,99
25 Maranhão	56,52	25 Maranhão	56,66
26 Roraima	57,02	26 Alagoas	57,18
27 Piauí	58,71	27 Amazonas	57,89
BRASIL	49,18	BRASIL	49,68

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Com base nestes dados colocam-se as seguintes questões: aumentou ou não a pobreza entre 1991 e 2000 com base na renda? E a intensidade? As respostas são as seguintes: 1. houve uma redução no número de pobres na Bahia; 2. Os pobres ficaram mais pobres; 3. A redução no número de pobres na Bahia também ocorreu em outros Estados. A piora na intensidade da pobreza ocorreu também em outros Estados, mas essa piora foi menor na Bahia na comparação no que se refere a indigência. Dessa forma, conclui-se que a redução da pobreza ocorreu devido a uma concentração de renda em favor daqueles que saíram da pobreza e em prejuízo de grande parcela da população que ficou mais pobre²⁷. Na década de 90 houve poucos avanços em relação aos outros Estados ao se observar a pobreza através da renda.

4.3 POBREZA SEGUNDO AS NECESSIDADES BÁSICAS

Neste ponto será discutida a pobreza de acordo com a idéia que ela se refere ao não atendimento de uma série de necessidades consideradas básicas. Os indicadores selecionados buscam englobar as 4 dimensões importantes para esta abordagem: saúde, educação, moradia e renda. Esta última dimensão será vista através de um indicador diferente dos utilizados no tópico anterior, ou seja, a renda per capita. Este não delimita um corte entre pobres e não pobres, mas contabiliza o valor médio da renda entre os indivíduos em uma determinada área geográfica.

²⁷ Essa análise só poderá ser confirmada, mesma sob a variável renda, quando se analisar os índices de desigualdade.

4.3.1 Educação

Houve uma melhora em todos os indicadores analisados referentes a educação entre 1991 e 2000. Alguns avanços foram substanciais, como o acesso das crianças entre 7 e 14 anos à escola, mas todos eles ainda estão muito abaixo da média do Brasil. Isso ocorre porque os indicadores em 1991 eram muito ruins e os avanços da Bahia foram observados também na maioria dos outros Estados. Assim, em comparação com o resto do país, o avanço foi tímido, colocando a Bahia muito abaixo da posição intermediária.

Tabela 7 - Crianças de 7 a 14 anos com Acesso a escola no Brasil em 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de crianças de 7 a 14 anos com acesso ao curso fundamental, 1991	Estado	Percentual de crianças de 7 a 14 anos com acesso ao curso fundamental, 2000
1 Distrito Federal	91,13	1 Rio Grande do Sul	96,49
4 Santa Catarina	85,45	4 Mato Grosso do Sul	93,61
5 Rio de Janeiro	84,62	5 Distrito Federal	93,27
8 Mato Grosso do Sul	81,44	8 Rio Grande do Norte	92,40
12 Mato Grosso	77,05	12 Ceará	90,49
13 Rio Grande do Norte	76,83	13 Amapá	90,35
16 Pernambuco	72,14	16 Paraíba	89,11
17 Sergipe	70,47	17 Sergipe	88,82
19 Tocantins	69,14	19 Piauí	87,78
20 Piauí	67,32	20 Pernambuco	87,72
21 Ceará	65,87	21 Rondônia	87,47
22 Amazonas	64,08	22 Bahia	86,54
23 Paraíba	63,08	23 Maranhão	85,66
25 Bahia	61,70	25 Alagoas	84,44
26 Maranhão	61,01	26 Acre	79,53
27 Alagoas	59,25	27 Amazonas	78,27
BRASIL	79,42	BRASIL	94,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 8 - Crianças de 7 a 14 anos analfabetas no Brasil em 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de crianças de 7 a 14 anos analfabetas, 1991	Estado	Percentual de crianças de 7 a 14 anos analfabetas, 2000
1 São Paulo	8,09	1 Santa Catarina	3,49
2 Santa Catarina	8,52	2 Paraná	3,75
6 Rio de Janeiro	12,72	6 Goiás	6,10
9 Goiás	17,99	9 Rio de Janeiro	6,71
13 Amapá	27,07	13 Roraima	10,85
16 Rio Grande do Norte	40,32	16 Bahia	19,48
17 Tocantins	40,39	17 Rio Grande do Norte	20,59
18 Pará	40,57	18 Paraíba	21,24
19 Pernambuco	40,94	19 Ceará	21,80
20 Bahia	43,74	20 Pernambuco	22,06
21 Ceará	43,81	21 Sergipe	22,23
22 Sergipe	44,11	22 Amazonas	23,23
24 Paraíba	48,53	24 Acre	24,73
25 Maranhão	51,28	25 Maranhão	26,36
26 Piauí	53,17	26 Piauí	26,98
27 Alagoas	54,35	27 Alagoas	31,35
BRASIL	25,07	BRASIL	12,36

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 9 - Ensino superior 18 a 24 anos Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas de 18 a 24 com acesso ao curso superior, 1991	Estado	Percentual de pessoas de 18 a 24 com acesso ao curso superior, 2000
1 Distrito Federal	7,77	1 Distrito Federal	14,00
6 Santa Catarina	4,78	6 Paraná	10,01
8 Pernambuco	3,74	8 Espírito Santo	7,48
10 Paraíba	3,48	10 Minas Gerais	6,70
12 Espírito Santo	3,45	12 Rio Grande do Norte	5,21
13 Rio Grande do Norte	2,78	13 Paraíba	4,87
14 Ceará	2,67	14 Pernambuco	4,78
15 Sergipe	2,54	15 Ceará	4,68
16 Mato Grosso	2,34	16 Sergipe	4,26
17 Pará	2,31	17 Piauí	3,81
18 Acre	2,03	18 Alagoas	3,62
19 Alagoas	2,02	19 Tocantins	3,49
20 Bahia	1,78	20 Amapá	3,40
21 Piauí	1,74	21 Rondônia	3,33
23 Amazonas	1,48	23 Bahia	3,19
24 Amapá	1,17	24 Pará	3,17
25 Maranhão	1,00	25 Acre	2,97
27 Tocantins	0,90	27 Maranhão	1,97
BRASIL	4,53	BRASIL	7,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 10 - Analfabetismo 18 a 24 anos Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 1991	Estado	Percentual de pessoas de 18 a 24 anos analfabetas, 2000
1 Rio Grande do Sul	3,38	1 Santa Catarina	1,60
5 Rio de Janeiro	4,52	5 Paraná	1,98
8 Minas Gerais	7,14	8 Goiás	2,94
11 Rondônia	8,17	11 Mato Grosso	3,24
14 Roraima	13,95	14 Amapá	4,72
18 Pernambuco	22,10	18 Bahia	9,99
19 Rio Grande do Norte	22,47	19 Rio Grande do Norte	11,40
20 Bahia	23,48	20 Ceará	11,81
21 Ceará	23,72	21 Pernambuco	11,87
22 Sergipe	23,79	22 Sergipe	12,99
23 Piauí	25,50	23 Maranhão	14,42
24 Maranhão	27,22	24 Acre	14,56
25 Acre	27,68	25 Paraíba	15,18
26 Paraíba	29,00	26 Piauí	15,69
27 Alagoas	33,63	27 Alagoas	20,99
BRASIL	11,38	BRASIL	5,68

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 11 - Média Anos de estudo Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, 1991	Estado	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, 2000
1 Distrito Federal	7,43	1 Distrito Federal	8,25
2 Rio de Janeiro	6,49	2 Rio de Janeiro	7,24
6 Espírito Santo	4,85	6 Amapá	6,05
10 Mato Grosso do Sul	4,70	10 Roraima	5,68
15 Pernambuco	4,04	15 Pernambuco	5,05
17 Rondônia	3,87	17 Rio Grande do Norte	4,95
18 Rio Grande do Norte	3,80	18 Rondônia	4,86
19 Sergipe	3,67	19 Sergipe	4,69
21 Ceará	3,40	21 Acre	4,59
22 Paraíba	3,36	22 Bahia	4,46
23 Bahia	3,35	23 Ceará	4,42
24 Alagoas	3,10	24 Paraíba	4,33
25 Tocantins	3,08	25 Alagoas	4,11
26 Piauí	2,92	26 Maranhão	3,97
27 Maranhão	2,82	27 Piauí	3,95
BRASIL	4,87	BRASIL	5,87

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 12 - 25 anos ou mais analfabeta - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 1991	Estado	Percentual de pessoas de 25 anos ou mais analfabetas, 2000
1 Rio de Janeiro	10,92	1 Distrito Federal	7,15
4 Rio Grande do Sul	11,63	4 Rio Grande do Sul	7,77
8 Espírito Santo	21,54	8 Espírito Santo	14,24
12 Amapá	24,71	12 Amapá	16,03
17 Tocantins	38,00	17 Tocantins	23,99
18 Pernambuco	38,21	18 Pernambuco	28,31
19 Acre	38,86	19 Bahia	28,50
20 Bahia	40,27	20 Sergipe	29,57
21 Rio Grande do Norte	40,84	21 Acre	29,65
22 Sergipe	40,92	22 Rio Grande do Norte	29,83
23 Ceará	41,89	23 Ceará	31,41
24 Paraíba	46,06	24 Paraíba	34,78
25 Piauí	48,25	25 Maranhão	35,02
26 Maranhão	48,26	26 Piauí	36,69
27 Alagoas	49,83	27 Alagoas	38,25
BRASIL	22,80	BRASIL	16,04

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

4.3.1 Saúde

Os dados para mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer possuem um comportamento igual ao de educação. Apesar da sensível melhoria conseguida em 10 anos, o resultado foi tímido em relação aos outros Estados, permitindo que a Bahia avançasse 3 posições no primeiro indicador e 1 no segundo. Contudo, os indicadores ainda estão distantes da média do país, colocando o Estado com a 7º pior mortalidade infantil e 6º pior esperança de vida ao nascer do país, atrás, inclusive, de alguns Estados do Nordeste, como Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte no indicador de esperança de vida.

Tabela 13 - Mortalidade infantil Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Mortalidade até um ano de idade, 1991	Estado	Mortalidade até um ano de idade, 2000
1 Rio Grande do Sul	22,53	1 Santa Catarina	16,79
5 Goiás	29,53	5 Rio de Janeiro	21,21
9 Minas Gerais	35,39	9 Mato Grosso	27,53
14 Amapá	43,72	14 Amapá	31,62
17 Pará	52,55	17 Amazonas	37,95
18 Pernambuco	62,55	18 Ceará	41,43
19 Ceará	63,13	19 Rio Grande do Norte	43,27
20 Tocantins	63,65	20 Tocantins	44,17
21 Piauí	64,73	21 Bahia	46,49
22 Sergipe	65,76	22 Piauí	47,27
23 Rio Grande do Norte	67,93	23 Pernambuco	47,31
24 Bahia	70,87	24 Sergipe	48,52
25 Paraíba	74,47	25 Alagoas	48,96
26 Alagoas	74,50	26 Paraíba	51,49
27 Maranhão	81,97	27 Maranhão	55,38
BRASIL	44,68	BRASIL	30,57

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 14 - Esperança de vida ao nascer 1991 e 2000 Brasil - Estados selecionados

Estado	Esperança de vida ao nascer, 1991	Estado	Esperança de vida ao nascer, 2000
1 Santa Catarina	70,16	1 Santa Catarina	73,69
5 Mato Grosso do Sul	66,93	5 Distrito Federal	70,37
9 Goiás	65,10	9 Rio de Janeiro	69,42
13 Acre	63,72	13 Ceará	67,77
15 Pará	63,42	15 Pernambuco	67,32
16 Rondônia	63,11	16 Rio Grande do Norte	66,98
18 Pernambuco	62,04	18 Amazonas	66,51
19 Ceará	61,76	19 Roraima	66,48
20 Piauí	60,71	20 Rondônia	66,27
21 Rio Grande do Norte	60,48	21 Tocantins	65,24
22 Tocantins	60,32	22 Bahia	64,53
23 Bahia	59,94	23 Piauí	64,15
24 Sergipe	59,83	24 Sergipe	64,06
25 Paraíba	58,88	25 Alagoas	63,79
26 Alagoas	58,10	26 Paraíba	63,16
27 Maranhão	58,04	27 Maranhão	61,74
BRASIL	64,73	BRASIL	64,73

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

4.3.1 Moradia

Os indicadores de moradia diferiram dos de educação e saúde ao se fazer a comparação com o resto do país. Apesar da sensível melhora no período, o indicador de água encanada continuou na 20ª posição, enquanto o de energia elétrica caiu 2 posições e o de coleta de lixo avançou 2. Essa estagnação não seria um problema se os indicadores não revelassem a distância que ainda há entre os resultados da Bahia e o correspondente aos Estados das regiões Sul e Sudeste ou mesmo entre a média nacional, que se encontra bem acima da média baiana.

Tabela 15 - Domicílios com água encanada Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 1991	Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
1 São Paulo	95,718	1 São Paulo	97,81
5 Rio Grande do Sul	86,642	5 Distrito Federal	94,48
11 Sergipe	59,493	11 Mato Grosso	75,13
12 Mato Grosso	58,636	12 Sergipe	71,51
13 Pernambuco	56,485	13 Rio Grande do Norte	67,68
14 Amapá	56,234	14 Pernambuco	67,22
15 Paraíba	51,678	15 Paraíba	66,51
18 Rio Grande do Norte	48,811	18 Alagoas	62,03
19 Alagoas	47,083	19 Amapá	61,86
20 Bahia	45,377	20 Bahia	60,28
21 Rondônia	41,956	21 Ceará	59,54
22 Ceará	39,964	22 Tocantins	54,93
24 Piauí	33,988	24 Piauí	48,06
25 Tocantins	29,745	25 Pará	44,87
26 Acre	29,603	26 Acre	36,49
27 Maranhão	24,736	27 Maranhão	32,83
BRASIL	71,52	BRASIL	80,75

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 16 - Domicílios com energia elétrica Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 1991	Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
1 São Paulo	99,06	1 Distrito Federal	99,68
11 Amapá	84,73	11 Pernambuco	95,43
12 Rio Grande do Norte	82,70	12 Amapá	95,35
13 Pernambuco	80,27	13 Paraíba	94,44
14 Sergipe	79,83	14 Rio Grande do Norte	94,31
15 Roraima	78,09	15 Sergipe	91,85
16 Alagoas	75,83	16 Alagoas	89,87
18 Amazonas	73,12	18 Ceará	88,32
19 Paraíba	72,62	19 Roraima	86,20
20 Bahia	68,88	20 Rondônia	83,85
21 Ceará	65,76	21 Amazonas	82,19
22 Pará	64,11	22 Bahia	80,97
23 Acre	62,81	23 Maranhão	78,73
25 Maranhão	58,92	25 Pará	76,73
26 Piauí	53,83	26 Acre	76,16
27 Tocantins	51,45	27 Piauí	74,68
BRASIL	84,88	BRASIL	93,48

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 17 - Domicílios urbanos com coleta de lixo Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo, 1991	Estado	Percentual de pessoas que vivem em domicílios urbanos com serviço de coleta de lixo, 2000
1 Distrito Federal	98,36	1 São Paulo	98,78
8 Rio Grande do Norte	77,14	8 Minas Gerais	92,25
9 Sergipe	72,57	9 Rio Grande do Norte	92,15
12 Alagoas	70,02	12 Alagoas	91,01
13 Roraima	69,74	13 Sergipe	89,66
14 Amapá	68,81	14 Paraíba	87,99
15 Pernambuco	68,20	15 Mato Grosso	87,55
16 Paraíba	66,69	16 Roraima	85,57
17 Goiás	64,68	17 Bahia	85,21
18 Mato Grosso	64,66	18 Pernambuco	84,66
19 Bahia	64,09	19 Ceará	81,71
20 Ceará	62,74	20 Rondônia	80,90
24 Pará	47,38	24 Pará	73,81
25 Piauí	43,45	25 Tocantins	73,04
26 Tocantins	34,76	26 Piauí	66,08
27 Maranhão	26,32	27 Maranhão	53,26
BRASIL	77,86	BRASIL	91,16

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

4.3.4 Renda

O Estado continuou com a 6º pior renda per capita do país (160,19 em 2000), muito longe da média nacional (297,23) e a frente apenas de outros 5 Estados nordestinos. Este resultado é muito ruim considerando o pequeno avanço da economia brasileira no período (tabela 17).

Tabela 18 - Renda per capita Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Renda per Capita, 1991	Estado	Renda per Capita, 2000
1 Distrito Federal	472,24	1 Distrito Federal	605,41
5 Roraima	252,25	5 Santa Catarina	348,72
13 Amapá	190,59	13 Roraima	232,49
14 Amazonas	180,09	14 Amapá	211,39
15 Rondônia	161,74	15 Pernambuco	183,76
17 Pará	141,52	17 Rio Grande do Norte	176,21
18 Pernambuco	141,37	18 Amazonas	173,92
19 Sergipe	127,47	19 Tocantins	172,60
21 Rio Grande do Norte	125,09	21 Sergipe	163,50
22 Bahia	119,71	22 Bahia	160,19
23 Ceará	113,86	23 Ceará	156,24
24 Alagoas	109,13	24 Paraíba	150,22
25 Paraíba	101,08	25 Alagoas	139,91
26 Piauí	87,12	26 Piauí	129,02
27 Maranhão	80,43	27 Maranhão	110,37
BRASIL	230,30	BRASIL	297,23

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Ao se colocar a questão “aumentou ou não a pobreza entre 1991 e 2000 com base nas necessidades básicas”, a resposta é positiva, ou seja, houve uma redução da pobreza no período. Contudo, ao se comparar com o restante do país, observa-se que houve distintas variações entre os indicadores, com resultados positivos em educação e saúde e estáveis em moradia e renda.

4.4 POBREZA SEGUNDO O IDH

Entre 1991 e 2000 o IDH-M da Bahia passou de 0,590 para 0,688, melhora que possibilitou o avanço de apenas 1 posição no país e muito abaixo da média nacional. Com este resultado a Bahia possuía o 6º pior IDH-M do país, atrás de outros Estados da região Nordeste, como Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. De modo semelhante ocorre com os sub-índices, onde se observa que o pior resultado encontra-se no referente a renda. Com estes resultados, houve significativa redução da pobreza de acordo com esta perspectiva, mas praticamente não se avançou em relação ao restante do país.

Tabela 19 - IDH-M Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 1991	Estado	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
1 Distrito Federal	0,799	1 Distrito Federal	0,844
5 Santa Catarina	0,748	5 Rio de Janeiro	0,807
9 Minas Gerais	0,697	9 Mato Grosso	0,773
14 Amazonas	0,664	14 Rondônia	0,735
17 Acre	0,624	17 Tocantins	0,710
18 Pernambuco	0,620	18 Pernambuco	0,705
19 Tocantins	0,611	19 Rio Grande do Norte	0,705
20 Rio Grande do Norte	0,604	20 Ceará	0,700
21 Sergipe	0,597	21 Acre	0,697
22 Ceará	0,593	22 Bahia	0,688
23 Bahia	0,590	23 Sergipe	0,682
24 Piauí	0,566	24 Paraíba	0,661
25 Paraíba	0,561	25 Piauí	0,656
26 Alagoas	0,548	26 Alagoas	0,649
27 Maranhão	0,543	27 Maranhão	0,636
BRASIL	0,696	BRASIL	0,766

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 20 - IDH-M: sub-índices Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	IDH-M- Educação, 1991	IDH-M- Educação, 2000	IDH-M- Longevidade, 1991	IDH-M- Longevidade, 2000	IDH-M- Renda, 1991	IDH-M- Renda, 2000
Distrito Federal	0,864	0,935	0,731	0,756	0,801	0,842
Paraná	0,778	0,879	0,678	0,747	0,678	0,736
Minas Gerais	0,751	0,850	0,689	0,759	0,652	0,711
Rondônia	0,724	0,833	0,635	0,688	0,622	0,683
Pernambuco	0,644	0,768	0,617	0,705	0,599	0,643
Rio Grande do Norte	0,642	0,779	0,591	0,700	0,579	0,636
Tocantins	0,665	0,826	0,589	0,671	0,580	0,633
Pará	0,710	0,815	0,640	0,725	0,599	0,629
Sergipe	0,630	0,771	0,580	0,651	0,582	0,624
Bahia	0,615	0,785	0,582	0,659	0,572	0,620
Ceará	0,604	0,772	0,613	0,713	0,563	0,616
Paraíba	0,575	0,737	0,565	0,636	0,543	0,609
Alagoas	0,535	0,703	0,552	0,646	0,556	0,598
Piauí	0,585	0,730	0,595	0,653	0,518	0,584
Maranhão	0,572	0,738	0,551	0,612	0,505	0,558
BRASIL	0,745	0,849	0,662	0,727	0,681	0,723

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

4.5 POBREZA SEGUNDO A DESIGUALDADE

Em 1991, a Bahia era o Estado mais desigual do país de acordo com os índices de Gini e Theil. Houve uma pequena piora no de Gini; como esta piora foi maior em outros Estados, a Bahia avançou para a ainda incômoda 23º posição no “ranking” da desigualdade. O avanço foi maior no índice de Theil (da última para a 21º posição), onde melhorou na Bahia e nos demais Estados.

No indicador que mede a concentração de renda apropriada pelos 10% mais ricos do país, a Bahia também se encontrava em 1991 na pior colocação. Houve uma pequena melhora em 2000, mas como ocorreu uma deterioração no país como um todo, o estado conseguiu subir três posições e ficou na desalentadora 24º posição.

A parcela da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população se reduziu de 1,9% para apenas 1,5% em 2000 no Brasil. Esta piora foi mais grave na Bahia, que caiu de 2,189% para 1,223% da renda em poder dos mais pobres. Apesar disto, a Bahia avançou 1 posição, reflexo da piora ainda maior em outros Estados.

Tabela 21 - Índice de Gini Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Índice de Gini, 1991	Estado	Índice de Gini, 2000
1 Santa Catarina	0,546	1 Santa Catarina	0,560
5 Rio Grande do Sul	0,585	5 Espírito Santo	0,608
9 Maranhão	0,599	9 Minas Gerais	0,615
14 Minas Gerais	0,614	14 Distrito Federal	0,640
15 Pará	0,619	15 Paraíba	0,646
16 Acre	0,623	16 Acre	0,648
18 Alagoas	0,625	18 Rio Grande do Norte	0,657
19 Sergipe	0,627	19 Sergipe	0,658
20 Tocantins	0,627	20 Maranhão	0,659
21 Rio Grande do Norte	0,628	21 Piauí	0,661
22 Paraíba	0,634	22 Tocantins	0,662
23 Piauí	0,636	23 Bahia	0,669
24 Roraima	0,647	24 Pernambuco	0,673
25 Ceará	0,654	25 Ceará	0,675
26 Pernambuco	0,654	26 Amazonas	0,683
27 Bahia	0,664	27 Alagoas	0,691
BRASIL	0,63	BRASIL	0,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 22 - Índice de Theil Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Índice L de Theil, 1991	Estado	Índice L de Theil, 2000
1 São Paulo	0,540	1 Santa Catarina	0,551
6 Maranhão	0,636	6 Goiás	0,648
11 Rio de Janeiro	0,673	11 Mato Grosso	0,685
15 Alagoas	0,697	15 Rio Grande do Norte	0,731
16 Amazonas	0,698	16 Paraíba	0,734
17 Sergipe	0,704	17 Tocantins	0,738
19 Tocantins	0,712	19 Maranhão	0,758
20 Distrito Federal	0,713	20 Sergipe	0,763
21 Rio Grande do Norte	0,725	21 Bahia	0,775
22 Paraíba	0,737	22 Distrito Federal	0,781
23 Roraima	0,737	23 Amazonas	0,786
24 Piauí	0,747	24 Pernambuco	0,795
25 Pernambuco	0,791	25 Piauí	0,796
26 Ceará	0,800	26 Alagoas	0,816
27 Bahia	0,809	27 Ceará	0,816
BRASIL	0,77	BRASIL	0,76

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 23 - Renda apropriada pelos 10% mais ricos Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 1991	Estado	Percentual da renda apropriada pelos 10% mais ricos da população, 2000
1 Santa Catarina	42,887	1 Santa Catarina	45,254
5 Distrito Federal	47,824	5 Espírito Santo	49,435
10 Roraima	49,220	10 Minas Gerais	50,557
15 Maranhão	50,220	15 Mato Grosso	52,954
16 Minas Gerais	50,383	16 Paraíba	53,842
17 Acre	51,028	17 Rio Grande do Norte	54,633
19 Rio Grande do Norte	52,496	19 Maranhão	54,811
20 Tocantins	52,638	20 Sergipe	55,114
21 Sergipe	52,751	21 Piauí	55,274
22 Alagoas	53,029	22 Tocantins	55,299
23 Piauí	53,915	23 Amazonas	55,948
24 Paraíba	54,097	24 Bahia	56,050
25 Pernambuco	55,481	25 Pernambuco	56,628
26 Ceará	56,215	26 Ceará	56,970
27 Bahia	57,218	27 Alagoas	58,355
BRASIL	50,98	BRASIL	52,36

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 24 - Renda apropriada 20% mais pobres Brasil 1991 e 2000 - Estados selecionados

Estado	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população, 1991	Estado	Percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população, 2000
1 São Paulo	3,208	1 Santa Catarina	2,993
4 Maranhão	2,936	4 São Paulo	2,477
10 Alagoas	2,599	10 Mato Grosso	2,099
13 Sergipe	2,554	13 Amapá	1,554
15 Minas Gerais	2,483	15 Sergipe	1,505
16 Rio de Janeiro	2,447	16 Paraíba	1,481
17 Paraíba	2,439	17 Piauí	1,345
18 Piauí	2,414	18 Acre	1,329
19 Rio Grande do Norte	2,372	19 Roraima	1,290
20 Ceará	2,292	20 Rio Grande do Norte	1,269
21 Distrito Federal	2,265	21 Maranhão	1,249
22 Acre	2,252	22 Pernambuco	1,230
23 Rondônia	2,206	23 Bahia	1,223
24 Bahia	2,189	24 Tocantins	1,203
25 Pernambuco	2,141	25 Ceará	1,136
26 Amazonas	1,917	26 Alagoas	0,863
27 Roraima	0,955	27 Amazonas	0,686
BRASIL	1,9	BRASIL	1,5

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Colocando-se a questão “houve redução ou aumento da pobreza na Bahia de acordo com a desigualdade”, a resposta seria desanimadora. Mesmo com a melhora no índice de Theil, houve uma piora no de Gini e forte redução na parcela de renda atribuída aos 10% mais pobres. Ao se comparar com outros Estados, observa-se uma melhora na pobreza, mas devido a piora dos indicadores destes.

4.5 COMPARANDO AS POBREZAS

Ao se comparar as análises individuais, observou-se que houve boa correlação entre a linha de pobreza, o IDH e os indicadores sociais. O mesmo não ocorreu entre estes e os indicadores de desigualdade. Enquanto nos 3 primeiros há redução da pobreza no período, houve um aumento

na pobreza definida como desigualdade. Quando a comparação é feita com outros Estados, vê-se o mesmo fenômeno. As linhas de pobreza e indigência, o IDH e os indicadores sociais tiveram variações semelhantes, ao contrário da desigualdade.

O indicador de concentração de renda vem complementar a hipótese levantada pelo indicador de intensidade da indigência: houve uma piora na situação dos mais pobres (indigentes), apesar da redução na proporção de pobres apontada pelas 3 primeiras abordagens. Isso revela a importância de se utilizar outros indicadores, mesmo que baseados na renda (como o hiato), para uma análise mais completa da pobreza.

	Evolução da Pobreza entre 1991 e 2000	Evolução da comparação em relação aos	Evolução em comparação com a média do país
Linha de Pobreza e Indigência	Forte redução	Estabilidade	Redução
Indicadores Sociais	Redução e Estabilidade	Redução e Estabilidade	Manutenção
IDH	Forte redução	Estabilidade	Manutenção
Desigualdade	Aumento	Redução	Redução

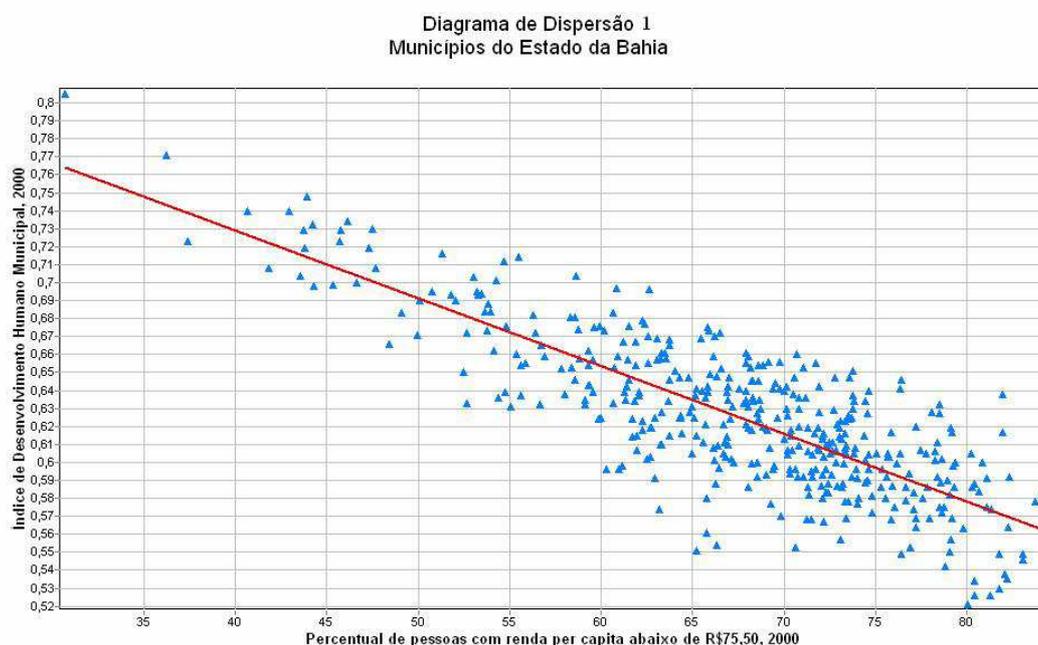
Quadro 2 - Bahia: Comparação das Pobrezas

Fonte: Elaboração própria

Nos diagramas 1, 2 e 3 encontram-se as correlações feitas de 3 variáveis diferentes em relação a linha de pobreza. O primeiro mostra a forte correlação negativa (coeficiente de correlação de -0,814) entre os valores para as linhas de pobreza e o IDH dos municípios baianos em 2000. Ou

seja, quanto maior a proporção de pobres calculada através de uma linha de pobreza, menor o IDH, e vice versa²⁸.

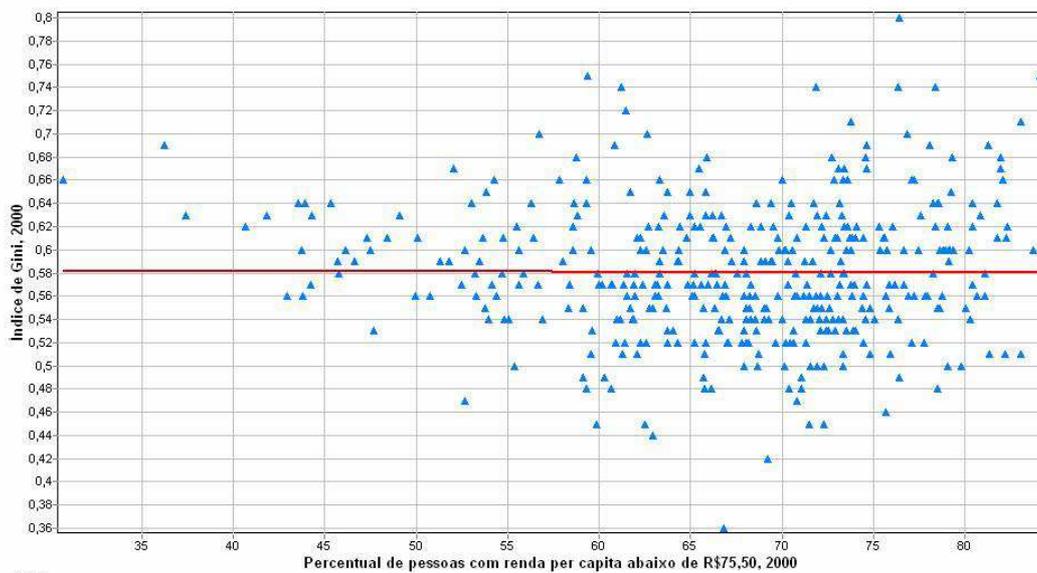
O terceiro diagrama mostra uma média correlação positiva (coeficiente de correlação de 0,655) entre a linha de pobreza e a intensidade da pobreza. Este resultado corrobora a afirmação anterior, ressaltando a relevância do emprego do indicador de intensidade de forma complementar a análise da pobreza. O resultado mais interessante encontra-se no 2º diagrama, que aponta praticamente a inexistência de correlação (-0,006) entre a linha de pobreza e o índice de Gini. Dessa forma, não é possível afirmar que caso o município tenha um elevado número de pobres vai ter uma elevada desigualdade e vice versa.



Fonte: FJP

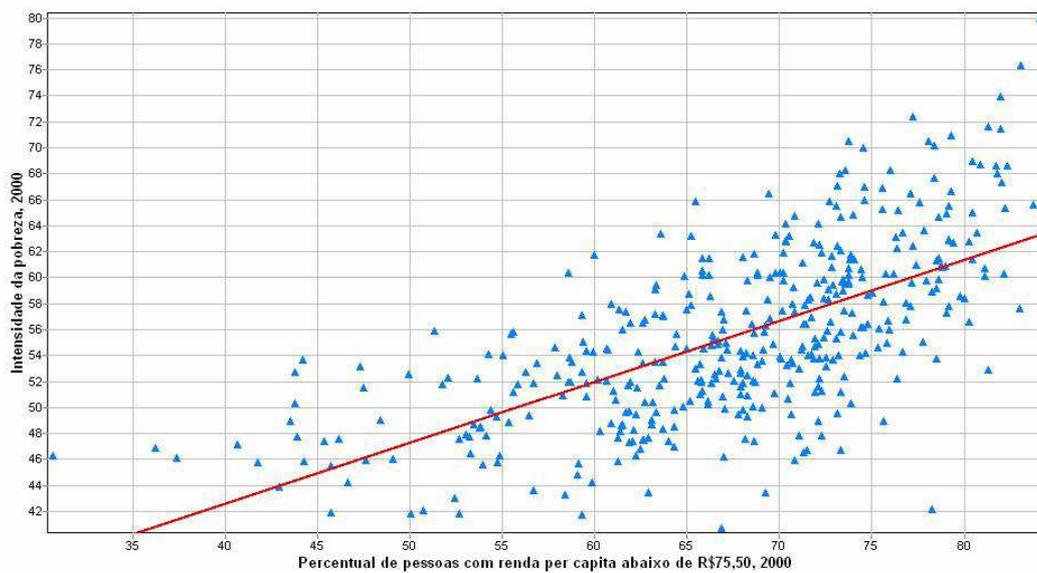
²⁸ Salienta-se que correlação não implica causalidade.

Diagrama de Dispersão 2
Municípios do Estado da Bahia



Fonte: FJP

Diagrama de Dispersão 3
Municípios do Estado da Bahia



Fonte: FJP

5. CONCLUSÃO

A concepção atual de pobreza a descreve como um fenômeno composto de diversas dimensões importantes para o bem estar do indivíduo. Ainda que haja discordância em qual seria a forma mais adequada de mensuração, há pouco desacordo acerca da necessidade de se conceber a pobreza como algo além da renda, como se procurou realizar ao longo deste trabalho. Mesmo as críticas se referem ao risco de ao empregá-la substituir outros conceitos relevantes no debate social, mas não da sua adequação em descrever a complexidade da realidade.

A ampliação na concepção de pobreza não é seguida, necessariamente, na adequação da mensuração a esta nova realidade teórica. Parte disto ocorre devido a dificuldades operacionais, como os discutidos ao longo do texto sobre as abordagens mais complexas, como a de privação de capacidades e a exclusão social; outra parte se refere a manutenção da idéia de que a renda continua sendo uma proxy satisfatória para se medir, descrever e acompanhar a pobreza ao longo do tempo. É sob esta segunda proposição que foi construído o problema deste trabalho para o Estado da Bahia.

A hipótese era que a dinâmica da pobreza na Bahia demonstrada através de linhas de pobreza baseadas na renda não é consistente com uma abordagem multidimensional da pobreza. Ou seja,

ao se medir a pobreza através da renda e comparar a evolução dela com medidas multidimensionais de pobreza, os resultados seriam diversos. Contudo, no geral não foi isso que ocorreu.

A evolução da pobreza entre 1991 e 2000 descrita através da renda se mostrou semelhante a observada por meio das necessidades básicas ou das capacidades, que foram mensuradas através de um sistema de indicadores sociais e de um índice sintético (o IDH), respectivamente. Ela só foi (muito) distinta da observada através de indicadores de desigualdade, que buscavam refletir a abordagem da exclusão social. Isso resultou, conseqüentemente, em uma evolução distinta entre as três abordagens que buscavam refletir a pobreza de forma multidimensional, ou melhor, entre as necessidades básicas e capacidades de um lado, e a desigualdade de outro.

Assim, o problema da mensuração da pobreza se torna mais amplo. Como discutido no texto, definições distintas de pobreza podem levar há resultados distintos de medida e escolha de políticas, mesmo ao se tomar duas definições multidimensionais. O ideal, a princípio, é que as análises ocorram de forma complementar e com ciência do que se está medindo. Mesmo dentro de uma abordagem os resultados podem ser bastante distintos, como ocorreu ao se comparar as linhas de pobreza e indigência ao indicador de intensidade de indigência.

De acordo com os argumentos e resultados deste estudo, então, concluí-se que (1) a abordagem da renda pode ser utilizada para a mensuração da pobreza como proxy de uma conceituação multidimensional deste fenômeno, (2) que esta utilização deve necessariamente ser feita ao lado de outros indicadores que são pelo menos tão importantes quanto a renda para a análise, (3) que mesmo análises multidimensionais sobre a pobreza em um determinado lugar podem resultar em

resultados diversos, (4) e que as explicações distintas entre os autores citados sobre a pobreza na Bahia se devem à utilização de indicadores diferentes e da forma de comparação. Quando ela se limitava a dois períodos, ela era positiva. Quando se comparava com o desempenho dos outros Estados, eles não se mostravam tão animadores.

Contudo, como exposto ao longo do texto, ao se centrar na renda como objeto das políticas públicas, pode-se estar deixando de lado outras dimensões importantes na concepção da pobreza. A mensuração da pobreza por meio da renda, por si só, não diz nada a respeito das carências da população. O resultado deste estudo caracteriza a renda como uma variável importante na observação das alterações da pobreza em um espaço de tempo suficientemente longo para se obter mudanças estruturais, mas insuficiente, se tomada de forma isolada, para se tecer análises mais profundas das características dessas alterações ao longo do tempo. Isso ocorre porque linhas de pobreza dizem pouco a respeito da dinâmica enquanto comportamento (e causas deste) entre as diversas variáveis em questão. Elas são mais adequadas à dinâmica enquanto evolução em um determinado período, como foi o caso nesta pesquisa.

Três ressalvas devem ser feitas ao trabalho. Primeiro, os indicadores empregados para refletir as diferentes perspectivas da pobreza não são necessariamente os ideais, mas são os mais utilizados neste tipo de análise. A relação entre a perspectiva e a metodologia foi decorrente da mensuração normalmente utilizada. Como se utiliza o IDH – um índice sintético – como proxy da privação de capacidades (LADERCHI e outros, 2003), optou-se por empregar uma metodologia diversa para as necessidades (o sistema de indicadores) e para a exclusão social (uma só dimensão – a desigualdade).

A segunda se refere à temporalidade. O desejável era que o período de estudo fosse mais recente e englobasse os anos entre 1991 e 2000. Entretanto, caso isso ocorresse, o volume de dados seria excessivo para compararem-se as quatro abordagens e não se teria todas as informações presentes nos anos escolhidos, no qual foram realizados os censos. A distância entre estes anos foi considerada suficiente para se observar mudanças estruturais na dinâmica social refletido pelos diversos indicadores.

Por fim, a terceira ressalva alude ao espaço no qual foi feito o estudo – a Bahia. O objetivo do trabalho não era discutir os fundamentos da pobreza na Bahia, que passariam pela “relação entre a desorganização da produção mercantil escravista e a fragilidade da industrialização” (Pedrão, 2000, p. 239), mas a discussão da adequação da renda como forma de medir a pobreza na Bahia, transbordando seus efeitos para o entendimento do mesmo e para o ciclo das políticas públicas. A desigualdade se mostrou uma dimensão que não pode ser desprezada de forma alguma no entendimento da pobreza. Espera-se que os trabalhos futuros contemplem as múltiplas dimensões da pobreza não só na definição, mas na forma de mensurar e analisar o seu objeto, e que eles lembrem que a mensuração não é um fim em si, mas um meio de se avaliar temporalmente o objeto em estudo. O fim deve ser o combate às estruturas que mantêm a pobreza em níveis tão altos por tanto tempo em lugares como a Bahia, terra de todos os santos e de tamanha desigualdade.

6 REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

ALBUQUERQUE, Roberto C. Da condição de pobre a de não pobre: modelos de ação pública antipobreza no Brasil. In.:VELLOSO, João P. R., et al (orgs.). **Modernidade e pobreza**. São Paulo: Nobel, 1994. Cap. 3.

BAHIA. **O futuro agente faz**: plano estratégico da Bahia. Salvador: SEPLAN, 2003. 144p.

BAPTISTA, Creomar. **Bahia** – pobreza e renda nos anos 90. Salvador: SEPLANTEC, 2001. (Série Políticas Públicas, 3).

BAPTISTA, Creomar. **Bahia** – das políticas sociais setorializadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais. Salvador: SEPLANTEC, 2002.

BARROS, Ricardo P. et al. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In.: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BAJOIT, Guy. **Olhares sociológicos, imagens da pobreza e concepções de trabalho social**. Caderno CRH, Salvador, v. 17, n. 40, p. 49-54, jan/abr. 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social** – uma crônica do salário. Tradução Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 1998. 611p.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO, Jorge A. et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, nº 988). Disponível em: < www.ipea.gov.br > Acesso em: 20 dez. 2004.

CENTRE FOR ANALYSIS OF SOCIAL EXCLUSION (CASE). Disponível em: < <http://sticerd.lse.ac.uk/case/about.asp> >. Acesso: 12 nov. 2005.

CODES, Ana Luiza M. **Modelagem de Equações Estruturais: uma Contribuição Metodológica para o Estudo da Pobreza**. Tese de Doutorado. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2005.

COSTA, Michele. **A comparison between unidimensional and multidimensional approaches to the measurement of poverty**. IRISS Working paper series, 2002a, CEPS/INSTEAD, Differdange, G.D. Luxemburgo. 13 p. Disponível em: < www.ceps.lu/iriss > Acesso: 15 maio 2005.

COSTA, Michele. **A multidimensional approach to the measurement of poverty**. IRISS Working paper series, 2002b, CEPS/INSTEAD, Differdange, G.D. Luxemburgo. 16p. Disponível em: < www.ceps.lu/iriss > Acesso: 15 maio 2005.

CPS/FGV. **Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza**. Dez. 2001. Disponível em: < www.fgv.br/ibre/cps > Acesso: 07 jan. 2003.

CHRONIC POVERTY RESEARCH CENTRE (CPRC). Disponível em: < <http://www.chronicpoverty.org/> >. Acesso em: 12 nov. 2005.

DEMO, Pedro. **Pobreza da Pobreza**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

DRAIBE, Sonia M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: **As políticas sociais no Brasil**. Caderno técnico. Brasília: SESI, n. 18, 1993.

FERREIRA, Djalma e RIBEIRO, Sonia. **A espacialização do desenvolvimento social no território baiano**. Salvador: SEPLANTEC, 2001. (Série Políticas Públicas, 2).

FJP – Fundação José Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 1991 – 2000**. Disponível em: < www.fjp.gov.br >. Acesso: 3 nov. 2005.

GLENNERSTER. Howard. **US Poverty Studies and Poverty Measurement: The past twenty-five years**. London School of Economics, CasePaper n° 42, outubro de 2000.

GRUSKY, David, KANBUR, Ravi. **Conceptual ferment in poverty and inequality measurement: the view from economics and sociology**. August 2004. Acesso em: 27 out 2005. Disponível em: < www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/GruskyKanbur >.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: do Discurso Hegemônico e Medição Espúria às Raízes da Questão**. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2002. p. 85 -115.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.

HULME, David, MOORE, Karen, SHEPHERD, Andrew. **Chronic Poverty: meanings and analytical frameworks**. CPRC Working Paper n° 2, 2001. Disponível em: < <http://www.chronicpoverty.org/> > Acesso em: 07 set. 2005.

IBGE. **Síntese dos indicadores sociais 2003**. Estudos e Pesquisas, n. 12, 2003. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em 17 jul. 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2004. 141p.

JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION (JRF). Disponível em: < <http://www.jrf.org.uk> >. Acesso em: 12 nov. 2005.

LADERCHI, Caterina R, SAITH, Ruhi e STEWART, Frances. **Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches**. Queen Elizabeth House Working Paper Series no. 107, 2003. Disponível em: < <http://www2.qeh.ox.ac.uk/research/wpaction.html> >. Acesso em: 15 out. 2004.

MALTHUS. Thomas R. **Ensaio sobre a população**. Trad. Antonio Alves Cury. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas)

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 30 aos anos 90. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, nº 852). Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: 26 fev. 2002

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, nº 984). Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: 15 mar. 2004.

OSÓRIO, Rafael e MEDEIROS, Marcelo. **Concentração de renda e pobreza na Bahia: 1981-1999**. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2002. p. 249-266.

PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Tradução: Camila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PEDRÃO, Fernando. **Superar a pobreza ou reverter o empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia**. Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2002. p. 235-247.

POCHMANN, Marcio (org). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade**. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo, 2002.

POCHMANN, Marcio; AMORIN, Ricardo (Org). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação** – As origens da nossa época. Tradução: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 4º edição. 349 p.

RAVALLION, Martin. **Issues in measuring and modeling poverty**. World Bank: Policy Research Working Paper 1615, jun 1996. Disponível em: < www.worldbank.org >. Acesso em: 03 jan. 2003.

RIBEIRO, Sonia P. **Indicadores Sociais em Transição: Bahia Década de 90**. Salvador: SEPLAN/SPE, 2001. Série Políticas Públicas, nº 6. 31p.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Tradução: Paulo H. R. Sandroni. São Paulo: Nova Cultural: 1996. Cap. 16 e 18.

ROCHA, Sonia. **Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000. Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: 18 jan. 2002.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no 3º Mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS, Wanderley G. A trágica condição da política social. In: ABRANCHES, Sérgio H. et al. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos de seguridade social brasileira**. Brasília: IPEA, 2003. Disponível em: < www.ipea.gov.br >. Acesso em: 09 nov. 2004.

SEI. **Bahia em números 2003**. Salvador: SEI, 2004. Indicadores Sociais. Disponível em: < www.sei.ba.gov.br >. Acesso em: 07 nov. 2004.

SEN, Amartya. **Poverty and Famines: an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Oxford University Press, 1981.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução: Ricardo D. Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações – Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

SPÍNOLA, Noélio D. **A economia baiana: os condicionantes da dependência**. Revista de Desenvolvimento Econômico. Ano VI, nº 10, julho de 2004; Salvador, Bahia. p. 88-98.

SZELES, Mônica. **Multidimensional poverty comparisons within Europe**. CEPS/INSTEAD: IRISS working paper series nº 2004-5, 2004. Disponível em: < www.ceps.lu/iriss >. Acesso: 15 maio 2005.

UGÁ, Vivian. **Neoliberalismo, Banco Mundial e a “categoria pobreza”**. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. 2004. 19 p.

UNDP INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC). Disponível em: < <http://www.undp-povertycentre.org> >. Acesso em: 12 nov 2005.

VÉRAS, Maura B. Prefácio à edição brasileira. pág 13 a 29. In: PAUGAM, Serge. **Desqualificação social**: ensaio sobre a nova pobreza. Tradução: Camila Giorgetti e Tereza Lourenço. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

WORLD BANK. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001** – Luta contra a pobreza. 2001. Panorama Geral. Disponível em: < www.worldbank.org >. Acesso: 25 nov. 2002.

WORLD BANK. **Poverty Manual**. Disponível em: < www.worldbank.org/wbi/povertyanalysis/manual >. Acesso: 23 out. 2002.

WORLD BANK. **Voices of the poor**. Disponível em: < www1.worldbank.org/prem/poverty/voices >. Acesso: 28 out. 2004.

7 APÊNDICE

Modelo de Análise			
Conceito	Definições	Dimensões	Indicadores
Pobreza	Privação de Renda	Renda	Linha de indigência Linha de Pobreza Hiato de Indigência Hiato de Pobreza
	Necessidades Básicas	Educação	Crianças de 7 a 14 anos na escola Crianças de 7 a 14 anos analfabetas Adolescentes de 18 a 24 anos no ensino superior Adolescentes de 18 a 24 anos analfabetas Média de anos de estudos para 25 anos ou mais Adultos com mais de 25 anos analfabetos
		Saúde	Mortalidade até 1 ano de idade Esperança de vida ao nascer
		Moradia	Domicílios com água encanada Domicílios com energia elétrica Domicílios com coleta de lixo
		Renda	Renda per capita
	Privação de Capacidades	Desenvolv. Humano	IDH
Exclusão Social	Desigualdade	Índice de Gini Índice de Theil Percentual da renda dos 10% mais ricos Percentual da renda dos 20% mais pobres	

Elaboração própria