

Aspectos Qualitativos da Pobreza no Rio Grande do Sul

Flavio Comim e Izete Bagolin

Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Introdução

O Rio Grande do Sul não é um estado pobre, mas existem muitas pessoas pobres que vivem no Estado. Estimativas de um PIB de R\$ 92,9 bilhões para o ano de 2001, com o equivalente a R\$ 9.025 per capita (31.3% superior à média nacional), coexistem com avaliações conservadoras de 2.5 milhões de pessoas pobres vivendo no Estado do Rio Grande do Sul. Estas avaliações, tais como a de Cossio (2001), são conservadoras pois retratam somente a falta de renda como indicador de pobreza. Se vista de uma perspectiva mais ampla, a pobreza no Rio Grande do Sul pode atingir dimensões muito mais expressivas e preocupantes.

De fato, a pobreza é um fenômeno multidimensional e diverso. Ela envolve aspectos absolutos e relativos, tais como ter fome, doença, não ter onde morar, estar vulnerável economicamente, sentir-se socialmente excluído, sentir-se isolado, não saber ler ou simplesmente não ter renda para comprar o que se deseja. É comum encontrarmos menção ao caráter multidimensional da pobreza em textos que discutem o problema (por exemplo, artigos no livro organizado por Henriques, 2000). É menos comum, no entanto, encontrarmos descrições e caracterizações da pobreza que procurem explorar sua natureza multidimensional (WDR, 2000/2001, Capítulo 1). Apesar da existência de novos métodos qualitativos e participativos de mensuração da pobreza, tais como “análise de vulnerabilidades” e “vozes dos pobres”, as medidas quantitativas de mensuração da pobreza, tais como linhas de pobreza, continuam a dominar a discussão acadêmica e a orientar políticas de combate à pobreza no Brasil e no Rio Grande do Sul.

Essa “preferência” por medidas monetárias de pobreza é usualmente justificada com base no i) grau de correlação entre a insuficiência de renda e as demais privações associadas ao “ser pobre”, na ii) indisponibilidade de outras estatísticas sociais, na iii) dificuldade de ponderação e agregação de diferentes dimensões sociais e na iv) necessidade

de medidas homogêneas que possibilitem comparabilidade entre distintas regiões ou localidades. Deste modo, é prática comum entre os pesquisadores reconhecer o caráter multidimensional da pobreza, mas medi-la através de agregados monetários que revelem a intensidade e o grau da insuficiência de renda sofrida pelos pobres. O problema pode parecer limitado a uma questão de operacionalização da melhor métrica para avaliações de pobreza, mas de fato pode refletir discordâncias possíveis entre conceitos alternativos de desenvolvimento.

De um lado, medidas monetárias de pobreza podem expressar melhor a idéia de “desenvolvimento econômico”, centrado na evolução de rendas como indicador de bem-estar. Esta perspectiva já foi chamada de “conglomerativa” (HDR, 1997) por ver na evolução dos resultados monetários agregados uma medida de bem-estar social. Por outro lado, medidas multidimensionais podem expressar melhor a perspectiva de “desenvolvimento humano” (Ul Haq, 1999), centrado na evolução de variáveis substantivas ou constitutivas como indicador de bem-estar. Esta perspectiva também pode ser denominada “distributiva” (HDR, 1997) por enfatizar aspectos comparativos e relativos dos indivíduos na definição de bem-estar social. Pode-se dizer que a perspectiva de desenvolvimento humano enfoca questões referentes aos “fins” do desenvolvimento, enquanto a perspectiva conglomerativa enfatiza questões que concernem os “meios” do desenvolvimento. A hipótese básica desta última perspectiva seria que meios e fins são fortemente correlacionados.

O objetivo deste trabalho é explorar aspectos qualitativos da pobreza como uma maneira de identificar modos operacionais de combate à pobreza. A necessidade de investigá-los pode ser justificada com base:

- i) no reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza, que não pode ser vista unicamente como insuficiência de renda;
- ii) na necessidade prática de identificar políticas que reduzam a pobreza quando a insuficiência de renda não é o único critério a ser usado na identificação dos pobres.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira parte examina-se criticamente os conceitos e indicadores que podem ser usados para analisar o fenômeno da pobreza e dar

suporte à formulação de políticas. Na segunda parte examina-se a Abordagem da Capacitação como possível *rationale* para o estudo de medidas qualitativas de pobreza. Por fim, a última parte apresenta evidência empírica disponível que aponta para a natureza da pobreza enfrentada pelos gaúchos. Mostra-se que os resultados podem ser articulados de várias maneiras e que a mensuração da pobreza está intrinsecamente vinculada à sua conceituação.

Conceitos, Indicadores e Políticas

Existem muitas abordagens que podem ser usadas para a mensuração da pobreza. Elas estão baseadas em uma variedade de distinções conceituais referentes a diferentes entendimentos acerca do que é ser pobre. Como sugerido por Maxwell (1999:3), a complexidade conceitual envolvida no debate sobre pobreza pode ser entendida como uma série de questões acerca de delineamentos: “Medidas individuais ou familiares? Consumo privado ou consumo privado mais acesso a bens públicos? Componentes monetários ou monetários mais não-monetários? Estático ou dinâmico? Pobreza real ou potencial? Medidas de fluxo ou de estoque? Medidas de insumo ou de produto? Pobreza absoluta ou relativa? Medidas objetivas ou subjetivas?” [interrogações adicionadas]. Deve notar-se que estas linhas estão longe de esgotar a complexidade no debate sobre pobreza. Por exemplo, outras linhas sobre pobreza rural vs pobreza urbana ou pobreza temporária vs pobreza crônica poderiam também ser contempladas. Estes delineamentos e conceitos deram origem nestes últimos 20 anos a uma seqüência de diferentes medidas ou indicadores de pobreza. Podemos classificar estas medidas em quatro conjuntos: o primeiro segue uma visão da pobreza como insuficiência de renda, o segundo caracteriza a mesma como uma privação no espaço das “necessidades básicas”, o terceiro baseia-se na dimensão relativa da pobreza, também conhecida como “exclusão social”, e o quarto conjunto define pobreza como privação de capacitações básicas.

A medida mais básica e tradicional de insuficiência de renda, a “proporção de pobres”, inicia pela identificação da renda dos indivíduos. Depois uma renda ou gasto mínimo, chamado “linha da pobreza”, considerado necessário para uma vida “decente” é

definido. Indivíduos com renda abaixo deste mínimo são todos classificados em um grupo homogêneo (“pobres”) e uma medida de incidência relativa em termos da população total é estabelecida. A medida final, representando uma fração da população, é nada mais do que uma agregação arbitrária de indivíduos que possuem uma certa “propriedade” (uma baixa renda ou gasto). O problema fundamental desta medida é que ela é incapaz de medir a *intensidade* da pobreza (o hiato entre a renda do indivíduo e a linha da pobreza) e a distribuição da pobreza entre os pobres (veja Sen e Foster, 1997, Hoffman, 1998 e Ray, 1998).

É importante notar que a *rationale* em termos de políticas sugerida por esta medida, visa a beneficiar as pessoas cujas rendas estão muito próximas da linha de pobreza. É muito mais “eficiente” transferir recursos àqueles “menos pobres” do que aos “mais pobres”. Se a linha da pobreza coincidir com o valor do salário mínimo (e.g. R\$ 200), a lógica da política de combate à pobreza derivada deste conceito levaria a transferências de renda que privilegiassem pessoas que ganham, por exemplo, R\$ 180 ou R\$190 em detrimento daqueles que ganham, por exemplo, R\$ 30 ou R\$ 50 por mês. Cabe aos gestores dessas políticas questionar se os resultados “mais eficientes” são também os mais “justos”. O uso de medidas de “proporção de pobres”, largamente utilizado no Brasil por instituições de ponta como o IPEA e a FGV, pode levar a resultados que sejam injustos, por exemplo, a partir de uma perspectiva Rawlsiana, que privilegia uma estratégia lexicográfica de maximização do bem-estar dos mais pobres antes que o bem-estar dos mais ricos (ou menos pobres) seja contemplado. Apesar disso, esta medida de pobreza é a mais utilizada no Brasil para descrever o estado de vida das pessoas pobres e para guiar políticas de combate à pobreza.

Uma segunda medida de insuficiência de renda, o “hiato médio de renda” é amplamente utilizada para remediar a deficiência conceitual da “proporção dos pobres”. Esta medida calcula as diferenças entre a renda dos indivíduos e a linha da pobreza e as expressa como a média dos hiatos relativos da renda de todos os indivíduos da população. Esta medida configura principalmente um indicador da quantidade de recursos necessários para eliminar a pobreza, isto é dos recursos necessários para trazer todos os indivíduos com renda inferior à renda mínima (linha da pobreza) para este nível de renda, ao invés de um indicador de pobreza. Como tal, esta medida ignora a *extensão* da pobreza. Um hiato médio

de renda pode ser derivado tanto a partir de muitas pessoas com um nível de privação baixo como a partir de poucas pessoas com um nível de privação muito alto. A política de combate à pobreza sugerida por este tipo de medida dificulta a identificação daqueles indivíduos que são pobres. Sabe-se somente o montante total de recursos necessários. No final, o “repasso” de recursos “médios” pode não satisfazer as necessidades de nenhum dos indivíduos.

Como forma de corrigir essa negligência a aspectos distributivos, outras medidas tais como a medida de Foster, Greer e Thorbecke (1984) (FGT) ou a medida de Sen (1981) foram sugeridas. Por exemplo, a medida FGT liga os pesos dos hiatos de renda ao grau de desigualdade entre os indivíduos, ponderando este hiato pelo seu quadrático. Por esta razão, esta medida é também conhecida como o hiato de renda quadrático médio (P^2). Pode-se usar esta medida para derivar as outras medidas de proporção dos pobres (P^0) e hiato de renda médio (P^1). Políticas derivadas dessas medidas estão sujeitas à mesma crítica de que são (i) unidimensionais, por enfatizarem somente a dimensão da renda, (ii) parciais, por enfocarem o papel dos “meios” (recursos) em detrimento dos “fins” e (iii) muito gerais, por estarem baseadas na idéia de média, que pode levar a políticas que não sejam apropriadas às necessidades específicas dos pobres. Por outro lado, deve-se salientar que estas medidas são apropriadas quando (i) não existe disponibilidade de outras medidas que possam ajudar a caracterizar o estado de pobreza, (ii) há uma forte correlação entre o uso de recursos/renda e os fins que as pessoas desejam obter e (iii) o grau de desigualdade entre as pessoas é baixo. O ponto importante é que estas condições devem ser estabelecidas *ex-ante* antes que o grau de adequação dessas medidas possa ser avaliado.

Um segundo grupo de medidas, definido pela abordagem das necessidades básicas, privilegia os domicílios, ao invés dos indivíduos, como a unidade de análise da pobreza. Apesar deste conjunto de medidas estar estritamente vinculado à renda estas não se limitam a aspectos monetários. As medidas originais de Rowntree e de Orshansky, ambas dependem das estimativas dos custos de alimentação, vestuário e habitação, mas podem ser complementadas por bens oferecidos pelo setor público. Estas medidas podem ser operacionalizadas através de linhas de pobreza construídas a partir do custo de necessidades básicas em nível local ou regional e pela provisão de bens públicos. Estas informações podem ser derivadas de censos estatísticos, como os calculados pelo IBGE. Outras medidas

similares assumem a forma de cestas básicas, como a calculada pelo DIEESE. Embora esta abordagem retrate indubitavelmente uma realidade mais completa da pobreza –dado que muitos indivíduos vivem em casas com outras pessoas e que existem muitos aspectos relativos importantes da pobreza não capturados pelo conjunto de medidas de renda- ela considera os domicílios como se fossem indivíduos. Ao estimar o custo de uma cesta de bens, os requerimentos nutricionais e de energia são tidos como os mesmos entre indivíduos vivendo sob circunstâncias diferentes. Mais importante é o fato de que a esfera dos domicílios é um indicador apenas imperfeito do que acontece em nível individual. Deste modo, medidas baseadas em domicílios são criticadas por não revelarem o que acontece dentro dos domicílios (veja Lipton e Ravallion, 1995: 2572-75). As circunstâncias mais típicas são aquelas referentes à opressão das mulheres e abuso de crianças. A abordagem de necessidades básicas não tem sido muito utilizada para a análise da pobreza no Brasil, possivelmente devido à necessidade de medidas que possam ser comparáveis entre municípios e regiões.

Um terceiro grupo de medidas, baseado no conceito de “exclusão social”, oferece uma caracterização multidimensional dos aspectos relativos da pobreza. Ênfase é dada a pobreza como falta de recursos necessários aos indivíduos para que possam participar em atividades sociais ou usufruir de padrões usuais de determinada sociedade. É interessante notar que a perspectiva de exclusão social baseia-se na caracterização das relações sociais consideradas normais entre certos grupos ou áreas geográficas. Ao proceder assim, esta perspectiva incorpora interdependências que surgem da interação entre aspectos multidimensionais da pobreza, tais como falta de saúde, educação e acesso a serviços. Ela pode ser muito útil na análise de questões específicas tais como o desemprego, a indigência e a discriminação racial. No entanto, esta perspectiva não oferece umnexo coerente para o tratamento desta diversidade de experiências, sendo muito freqüente o uso de uma abordagem qualitativa, puramente descritiva para a análise da pobreza. Isto torna difícil o uso de técnicas analíticas ou quantitativas para a mensuração e comparabilidade entre diversos níveis de pobreza. As políticas derivadas desta abordagem são contexto-específicas e são largamente utilizadas em programas de assistência social. Elas são melhor adaptadas às necessidades dos indivíduos pobres mas sofrem da limitação de que ignoram por vezes os aspectos absolutos da pobreza e produzem resultados que não são

comparáveis. Fica assim pouco viável a definição de políticas regionais ou nacionais que tomem como base as especificidades das dimensões relativas da pobreza.

Por fim, um quarto grupo de medidas tem recebido recentemente atenção de acadêmicos e agências oficiais, tais como o PNUD e o Banco Mundial. Este grupo de medidas está baseado no conceito de desenvolvimento humano, fundamentado na abordagem da capacitação desenvolvida por Amartya Sen (1982, 1985, 1987, 1992 e 1999) e Martha Nussbaum (1993, 1999, 2000). De acordo com esta perspectiva, a pobreza deve ser entendida como falta de certas capacitações para funcionar. Sen (1993:30) observa que, “A abordagem da capacitação para a vantagem de uma pessoa trata de avaliar seu estado em termos de sua habilidade real de alcançar vários funcionamentos de valor como parte do seu viver”. Deste modo, tenta-se medir não os meios, mas os fins, ou seja, os funcionamentos de valor que podem ser atingidos pelos indivíduos. Esta perspectiva pode ser operacionalizada através de estudos participativos, que consistem no uso de técnicas participativas (técnicas visuais, entrevistas abertas, etc) que permitem aos pesquisadores saber diretamente o que constitui pobreza, segundo as próprias pessoas pobres. Estes estudos são capazes de iluminar diferentes dimensões da pobreza, tais como vulnerabilidade, crime e violência, exposição ao risco, etc. Robb argumenta que (1999: xv) “Estudos participativos geralmente trabalham com informação em vários níveis – indivíduos, domicílios e comunidades- e estudam questões de gênero, etnicidade, idade e as relações e diferenças entre vários grupos comunitários”. Ou como Kanbur e Squire (1999: 19) observam, “Estudos participativos são desenhados para aprender como os indivíduos de vários grupos sociais avaliam a sua própria pobreza e as estratégias existentes de combate a sua pobreza”. Apesar destes avanços, estes estudos estão sujeitos à crítica de que as pessoas pobres estão conscientes apenas dos sintomas e não das causas de sua pobreza. Será que podemos aceitar sem nenhuma sombra de dúvida a afirmação de Robb de que (1999: 24-5) “os pobres têm capacidade para analisar as *causas* da sua vulnerabilidade e *ordenar* suas prioridades”? A questão aqui não é simplesmente acerca da natureza subjetiva destes estudos (tais como expressas pelo problema da “adaptação de expectativas”), mas sobre a limitação intrínseca dos mesmos de reconhecer que a falta de capacitações (entre elas a falta de capacitação de ser capaz de entender a própria pobreza) é uma parte constituinte da caracterização do ser pobre. Em termos de política, estes estudos sugerem “atalhos” entre

organismos internacionais e as pessoas pobres, que ignoram o papel de instituições governamentais nacionais e regionais na articulação de planos sistêmicos de combate à pobreza. Isto não significa que a abordagem da capacitação não tenha nada a oferecer para a análise de indicadores qualitativos de pobreza, como veremos na segunda parte deste trabalho.

A Abordagem da Capacitação

Conceitualmente, deve-se notar que a Abordagem da Capacitação é um *framework* para a avaliação de arranjos sociais, padrões de vida, desigualdade, justiça, pobreza, qualidade de vida e bem estar. Ela não é uma teoria substantiva acerca dessas questões. A sua contribuição principal consiste na extensão do *espaço informacional* das outras abordagens éticas, definindo como unidades avaliativas não ‘opulência’, utilidades, bem primários ou direitos mas *funcionamentos* (ações e estados) - uma medida que inclui estas outras unidades avaliativas. De um modo simples, o *exercício avaliativo*, requerido pela Abordagem da Capacitação, consiste na identificação e ponderação daquelas coisas de valor que as pessoas são capazes de ser e de fazer. Este exercício avaliativo, central para esta abordagem, implica diferentes dimensões de complexidade à sua operacionalização. Primeiro, ela produz uma multiplicidade de variáveis e uma pluralidade de espaços relevantes que freqüentemente são heterogêneos. Segundo, ela requer uma solução para a questão complexa acerca da importância diferenciada dos distintos funcionamentos e de como as pessoas os avaliam. Enquanto alguns funcionamentos podem ser essenciais e importantes para uma ‘boa vida’ (no sentido Aristotélico), outros podem ser triviais e sem valor.

A elaboração de um espaço informacional mais amplo não é o único elemento importante na abordagem normativa de Sen. Ele argumenta que a liberdade de uma pessoa viver da maneira que ela deseja tem também um valor intrínseco e portanto é *constitutiva* do ser da pessoa. Isto significa que não somente os funcionamentos obtidos têm valor, mas também as *capacitações* dos indivíduos de escolher e discriminar entre cenários alternativos. Ênfase na liberdade ou na capacitação reflete o *aspecto de agência* de uma

pessoa. Não é qualquer aumento das possibilidades de escolha que importa; mas somente aqueles que refletem uma expansão das escolhas de valor.

Em termos operacionais, os funcionamentos individuais podem ser representados por números reais e os resultados obtidos pelas pessoas podem ser expressos por um *vetor de funcionamentos*. Um *conjunto de capacitações* é então representado pelas combinações alternativas de vetores de funcionamento que podem ser obtidos. A questão que permanece é como a identificação e ordenação de funcionamentos de capacitações de valor podem ser operacionalizadas neste *framework* (Sen, 1992: 44).

Outra característica importante da Abordagem da Capacitação, com consequência para a identificação de elementos qualitativos da pobreza, é de acordo com Sen, a existência plena da diversidade humana. Ele qualifica isto como “um fato empírico” (1992: 117) e usa este princípio para diminuir a ênfase nos recursos na avaliação da capacitação de uma pessoa. Existem muitas fontes de diversidade entre os seres humanos, entre as quais Sen identifica como importantes aquelas referentes a (1999: 70-71):

1. Heterogeneidades pessoais;
2. Diversidades ambientais;
3. Variações no ambiente social;
4. Diferenças nas perspectivas relacionais;
5. Distribuição dentro das famílias.

Estas diferenças definem o grau de variação na *conversão de recursos* em capacitações. Assim, porque os indivíduos são diferentes, as suas capacitações não podem ser avaliadas unicamente em termos dos recursos que eles possuem mas devem ser avaliadas em termos daquilo que eles são capazes de ser ou fazer através do uso destes recursos.

A extensão da diversidade humana em determinado contexto pode afetar a seleção das *variáveis focais* relevantes. Em outras palavras, o quão diferente são as pessoas deve influenciar a escolha das variáveis sob as quais a análise se estende e o grau de sua pluralidade. Em termos operacionais, podemos dizer que o grau da diversidade humana influencia: a) a extensão das taxas de conversão de recursos em capacitações e b) os parâmetros (individuais ou de grupo) das taxas de conversão (Sen, 1999: 119). A relevância do elemento de diversidade humana para a operacionalização da Abordagem da

Capacitação requer que esta condição seja tratada como uma *pré-condição empírica* a ser verificada antes da aplicação desta abordagem.

Uma terceira característica contempla o problema da objetividade na formulação de indicadores baseados na Abordagem da Capacitação. Sen (1987: 16) sugere que “o movimento na direção objetivista, afastando-se da utilidade pode ser correto” e que a avaliação de padrões de vida baseada em critérios subjetivos não fornece dados confiáveis. Capacitações são melhor vistas como propriedades objetivas da caracterização da falta de liberdade dos indivíduos e não como um resultado de preferências individuais subjetivas. Objetividade deve ser distinguida de invariância. Uma mesma capacitação pode variar entre sociedades mas pode ser vista pelo analista como uma realidade objetiva. Portanto, o uso de medidas subjetivas (tais como medidas de bem-estar e ‘felicidade’) para avaliar a qualidade de vida pode levar a resultados viesados. O problema é que as condições objetivas vividas pelos indivíduos podem influenciar suas percepções da realidade (problema da adaptação de expectativas). Dada a popularidade de pesquisas empíricas baseadas em avaliações subjetivas (ver Neubert, 2000 para o caso de avaliação de programas de redução da pobreza), esta característica da Abordagem da Capacitação pode ser vista, no mínimo, como um conselho de prudência na interpretação e uso de variáveis subjetivas.

Talvez a característica mais importante da Abordagem da Capacitação que dificulta a possibilidade de orientar o uso de medidas empíricas de pobreza é a sua natureza contrafactual. Em virtude da base informacional de avaliação incorporar escolhas e cenários contrafactuais, ela não corresponde a base informacional derivada da observação empírica de fatos. Williams (1987: 96) observa que Sen “direciona a nossa atenção para a idéia de que capacitação está para funcionamento assim como o possível está para o factual”. Mas como podemos medir contrafactuais? E como a Abordagem da Capacitação pode gerar coerência entre medidas alternativas de pobreza se capacitação é uma possibilidade (que pode ser exercida ou não) e não algo já realizado? A solução, como proposta por Sen, está relacionada a um exame próximo da natureza do contrafactual em questão e a possibilidade de identificação de elos entre os contrafactuais e a sua realização.

Estas quatro questões brevemente discutidas -avaliação, diversidade, objetividade e contrafactualidade- moldam as possibilidades e a escolha de técnicas alternativas. Elas representam dificuldades que não devem ser ignoradas mas que, no entanto, constituem

desafios a serem enfrentados para a operacionalização desta abordagem. Os dados necessários para a operacionalização da abordagem estão relacionados ao tipo de avaliação pretendida e suas circunstâncias. Dependendo do contexto, a base informacional necessária pode ser aproximada por dados já disponíveis (Sen, 1992: 52). A estratégia empírica sugerida por Sen consiste em reconhecer os problemas práticos advindos da falta da disponibilidade de dados e de buscar comprometimentos práticos em um segundo momento. A principal questão a ser verificada é sobre a diferença prática entre os resultados empíricos obtidos a partir da Abordagem da Capacitação em comparação com aqueles obtidos a partir de qualquer outra abordagem que utilize termos ou variáveis não-renda.

A ênfase da Abordagem da Capacitação na diversidade dos seres humanos pode ser traduzida empiricamente em um *princípio de discriminação* que favorece baixos níveis de agregação em relação as dimensões heterogêneas entre diferentes indivíduos. Ela é favorável ao uso de estudos de domicílios porque ela tenta avaliar o bem-estar social de acordo com os funcionamentos e capacitações dos indivíduos. Caracterizações desagregadas são importantes dependendo da questão a ser analisada. Conseqüentemente, a diversidade humana e a natureza do problema a ser investigado irão definir o critério para a seleção do nível de agregação a ser utilizado. Horizontalmente, elas irão definir as *variáveis focais* relevantes a serem utilizadas. Verticalmente, elas irão influenciar a definição da unidade de análise (indivíduos, domicílios, grupos, regiões, países, etc) a ser usada. Portanto, a escolha do espaço, seleção de medidas particulares e unidade de análise, devem ser feitas em função de um determinado propósito. Sen comenta que (1999: 86) “Uma abordagem geral pode ser usada de muitos modos diferentes, dependendo do contexto e da informação que é disponível. È esta combinação de análise dos fundamentos e uso pragmático que dá à abordagem da capacitação o seu uso extensivo”.

Sempre que desejável a pluralidade de espaços pode ser reduzida, como argumentado por Sen (1992: 133), seja através da: i) exclusão analisada de elementos particulares; ii) combinação ou união de elementos através de algum procedimento avaliativo ou iii) uso da *intersecção de ordens parciais* (técnicas de dominância e intersecção) com o propósito de selecionar a informação comum dada por espaços diferentes (Sen e Foster, 1997). Entretanto, o fato permanece que freqüentemente a Abordagem da Capacitação privilegia o

estudo da diversidade e heterogeneidade ao invés de subsumi-la em agregados. Deste modo, procedimentos de agregação são intimamente relacionados à identificação das capacitações.

De acordo com Sen, o uso da Abordagem da Capacitação pode ser obtido através de um princípio pragmático de usar qualquer informação disponível para dar início ao processo de avaliação. Seguindo uma lógica de dependência do contexto, esta abordagem pode ser usada de uma variedade de modos e nenhuma formulação empírica sacrosanta deve predominar sobre as outras. Sen (1999: 81-83) discute três formulações práticas alternativas para o uso dessa abordagem:

- a) o princípio direto: consiste em examinar e comparar diretamente vetores de funcionamentos ou capacitações (1999: 81-82). Variantes deste princípio incluem i) *comparação total*, comparando ordenações completas dos vetores; ii) *ordenação parcial*, comparando a ordenação de alguns vetores; e iii) *comparação de capacitação especial*, comparando alguma capacitação focal particular;
- b) o princípio suplementar: consiste na suplementação de comparações tradicionais baseadas na renda através da incorporação de considerações baseadas em capacitações. Ele pode levar a uma ampliação do espaço informacional e dar uma visão mais completa do que aquela dada pelo uso exclusivo de medidas monetárias;
- c) o princípio indireto: consiste em rendas ajustadas por capacitações, do mesmo modo que a renda é ajustada através de escalas de equivalência.

Deste modo, os princípios sugeridos pela abordagem da capacitação podem ajudar na formulação de uma metodologia de tratamento de variáveis qualitativas. A próxima seção discute a evidência empírica disponível sobre a natureza da pobreza enfrentada pelos gaúchos.

A Pobreza no Rio Grande do Sul

Este trabalho sugere que uma análise da pobreza não deve ficar limitada às questões “quantas pessoas pobres vivem no Rio Grande do Sul?” ou “o quão pobre são essas

peças?”), mas deve também indagar acerca das características da pobreza enfrentada pelos indivíduos. Por dispormos somente de dados secundários, trabalhamos aqui com um alto nível de agregação fornecido pelas estatísticas nacionais e regionais. No entanto, sempre que possível, usamos o princípio da discriminação para ilustrar as diferentes dimensões relacionadas à pobreza dos indivíduos.

Iniciamos pela dimensão renda com o propósito de verificar o quão robusto são os resultados sobre a pobreza derivados de considerações puramente monetárias. Uma questão importante que deve ser esclarecida concerne ao valor da linha da pobreza a ser utilizado. É comum encontrarmos uma distinção baseada nos conceitos de *indigência* e *pobreza*, a partir da seleção de valores distintos para a linha de pobreza. Usualmente trabalha-se com o valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM) para a linha de indigência e 1 salário mínimo para a linha de pobreza, mas não é incomum ver atribuições de $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM, respectivamente, para essas linhas. Estas linhas parecem ser pouco generosas e o seu significado em termos de sobrevivência está longe de ser claro. Por esta razão, trabalhamos também aqui com a linha de 2 SM para a definição de pobreza monetária. Esta linha é utilizada na prática por instituições governamentais, tais como a Secretaria do Trabalho e Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul (e.g. na operacionalização do programa de renda mínima “Família Cidadã”).

Existem quatro princípios, derivados da abordagem da capacitação, que podem ser usados para a organização de aspectos qualitativos da pobreza:

1. Princípio da Importância Diferenciada: busca definir as variáveis focais a serem utilizadas, ou seja, quais os funcionamentos mais importantes e como estes podem ser diretamente comparados. Pode ser usado para a elaboração de uma taxonomia hierarquizada;
2. Princípio da Liberdade: em estudos microeconômicos, “liberdade” pode ser definida como potencial de escolha e capacidade de deliberação, mas a nível agregado “liberdade” pode ser vista como um ambiente, ou contexto institucional, que possibilita o exercício de escolhas. Pode ser usado como justificativa para ênfase em variáveis distributivas institucionais, tais como acesso dos indivíduos à justiça. Este

princípio é importante pois define o grau de variação social na habilidade dos indivíduos de converter recursos em capacitações;

3. Princípio da Discriminação: busca definir baixos níveis de agregação em relação as dimensões heterogêneas entre indivíduos. A “média” pode ser uma medida inadequada para descrever a situação dos indivíduos. Deste modo, sempre que possível, procura-se explorar aspectos diferenciais de várias agregações, tais como gênero, geografia, etc;
4. Princípio de Robustez: busca examinar o quão robustas são as informações utilizadas para a avaliação da pobreza dos indivíduos. Uma maneira de se operacionalizar este princípio é através do uso de *intersecção de ordens parciais* e regras de agregação alternativas.

No que segue, examinamos dados agregados sobre a extensão da pobreza no Rio Grande do Sul e avaliamos o quão robustos são estes resultados em comparação com outros estados brasileiros. Em seguida, mudamos o nível de agregação para as esferas municipais, enfatizando a importância de variáveis sociais, institucionais e distributivas na caracterização dos níveis de pobreza municipais. Discutimos o efeito do uso de intersecção de ordens parciais e regras de agregação alternativas na caracterização da pobreza. Por fim, concluímos com uma lista de características principais sobre a pobreza no Rio Grande do Sul.

Tabela 1 – Domicílios Pobres no Rio Grande do Sul, 1999 (%)

Pessoas ganhando até 2 SM	Total	Homens	Mulheres
Total	64.9	52.95	76.06
Domicílios Urbanos	61.3	49.16	72.23
Domicílios Rurais	79.01	66.5	92.51

Fonte: PNAD, 1999

Os primeiros aspectos qualitativos referentes à renda mostram que: (i) a proporção de domicílios pobres é maior no espaço rural do que no urbano; (ii) as mulheres estão mais expostas as condições de pobreza do que os homens e (iii) existe grande variação no uso de

linhas alternativas de pobreza, podendo oscilar de 37.41% se definimos pobreza a partir de uma renda inferior a ½ SM até 64.9% se esta é definida a partir de uma renda até 2 SM. Variações maiores podem ser obtidas quando usamos estimativas baseadas no último Censo de 1991 ao invés do PNAD. Estas observações não devem ser consideradas como novas, pois estas características referentes à pobreza rural já foram apontadas por Schneider e Waquil (2000) e Waquil e Mattos (2002) entre outros. De qualquer modo, estes resultados devem ser vistos com parcimônia devido a existência de dimensões compensatórias não-monetárias no espaço rural.

Similarmente, as condições gerais de inserção das mulheres no mercado de trabalho já foram sugeridas como uma fonte de pobreza por Galeazzi et al (2002). Em especial, foram destacadas as condições adversas enfrentadas pelas mulheres negras as quais (2002: 29) “detêm as maiores taxas de desemprego e permanecem por mais tempo desocupadas e, quando obtêm trabalho, lhes são reservadas ocupações de menor qualidade, *status* e remuneração” [ênfase no original].

À nível de Rio Grande do Sul, estas características da pobreza monetária estão vinculadas ao tipo de atividade e contrato de trabalho (inferência a partir do número de horas trabalhadas) a que estão sujeitos os indivíduos pobres. Uma distinção qualitativa (alternativa ao uso de P¹) entre *extensão* e *intensidade* da pobreza pode ser sugerida a partir da tabela 2:

Tabela 2 – Tipo de Atividade e Horas Trabalhadas (% dentro das classes de rendimento)

Ramos de Atividade e Horas Trabalhadas	Até ½ SM	De ½ a 1 SM	De 1 a 2 SM
Agrícola	24.03	25.68	15.60
Indústria de Transformação	10.21	10.00	24.55
Prestação de Serviços	38.45	34.77	21.46
Até 14 horas	14.83	8.56	5.52
De 15 a 39 horas	7.56	14.58	14.39

Fonte: PNAD, 1999.

Verifica-se que os “mais pobres dentre os pobres” (cuja renda vai até ½ SM) encontram emprego dentro do setor agrícola e prestação de serviços e que muitos desses indivíduos encontram apenas trabalho temporário. Por outro lado, os “mais ricos dentre os pobres” encontram emprego na indústria de transformação e muitos desses indivíduos possuem contratos com um número maior de horas trabalhadas. Desta maneira, a intensidade da pobreza parece estar vinculada ao tipo de atividade desenvolvida dentro do setor agrícola e de serviços. Uma análise mais específica é necessária para que possamos cruzar dados de horas e tipos de atividade, mas estes dados não estavam disponíveis na PNAD.

Quando comparamos a pobreza no Rio Grande do Sul à pobreza nos outros estados, usando critérios restritos à renda (Tabela 3), verificamos que o grau de robustez da posição relativa do Rio Grande do Sul é alto. As ordenações parciais indicam que o Rio Grande do Sul é o sexto estado com menor incidência de pobreza no Brasil. O diferencial entre as variáveis sugere que a pobreza no Estado reflete, relativamente, mais um problema de extensão do que de intensidade. Do mesmo modo, a renda média não parece ser um bom indicador devido ao alto grau de desigualdade de distribuição de renda no Estado (Gini de 0.57).

Tabela 3 - Ranking dos Estados Brasileiros, segundo (P0), P1 e Hiato da Renda média

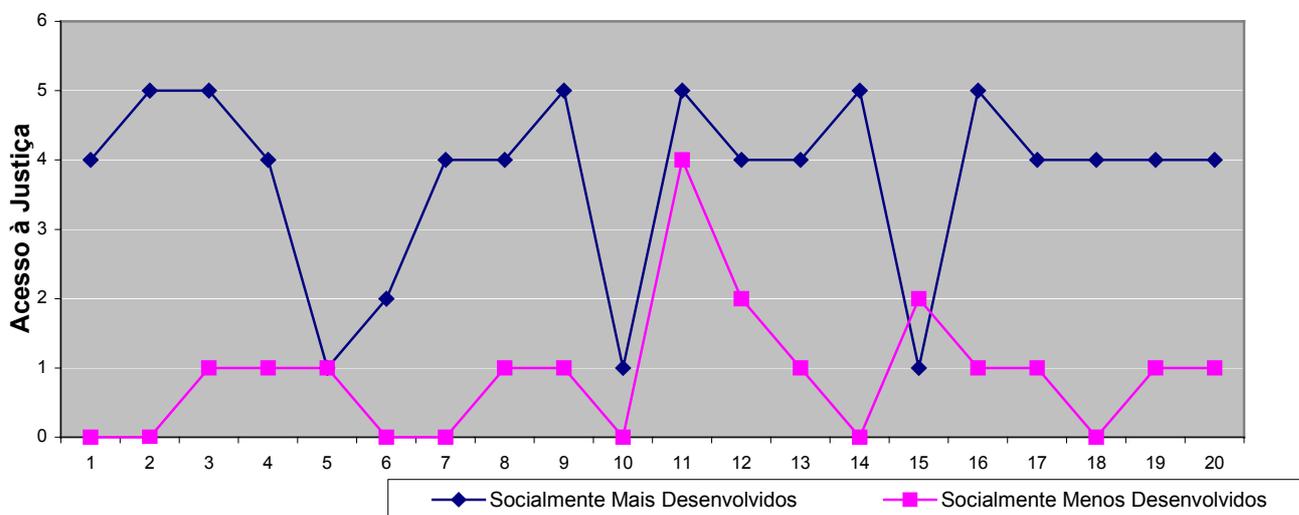
Município	P0	P1	Renda Média
São Paulo	1	1	2
Rio de Janeiro	2	2	3
Santa Catarina	3	12	5
Distrito Federal	4	3	1
Mato Grosso	5	4	12
Rio Grande do Sul	6	5	4
Espírito Santo	7	10	10
Mato Grosso do Sul	8	7	11
Roraima	9	6	9
Minas Gerais	10	9	13
Goiás	11	8	14
Rondônia	12	11	8
Paraná	13	13	6
Amapá	14	17	16
Acre	15	14	7
Para	16	15	17
Amazonas	17	16	20
Rio Grande do Norte	18	18	19
Paraíba	19	20	15
Sergipe	20	21	18
Tocantins	21	19	24
Bahia	22	22	22

Pernambuco	23	23	21
Ceará	24	24	23
Alagoas	25	25	25
Piauí	26	26	26
Maranhão	27	27	27

Fonte: Cossio (2001)

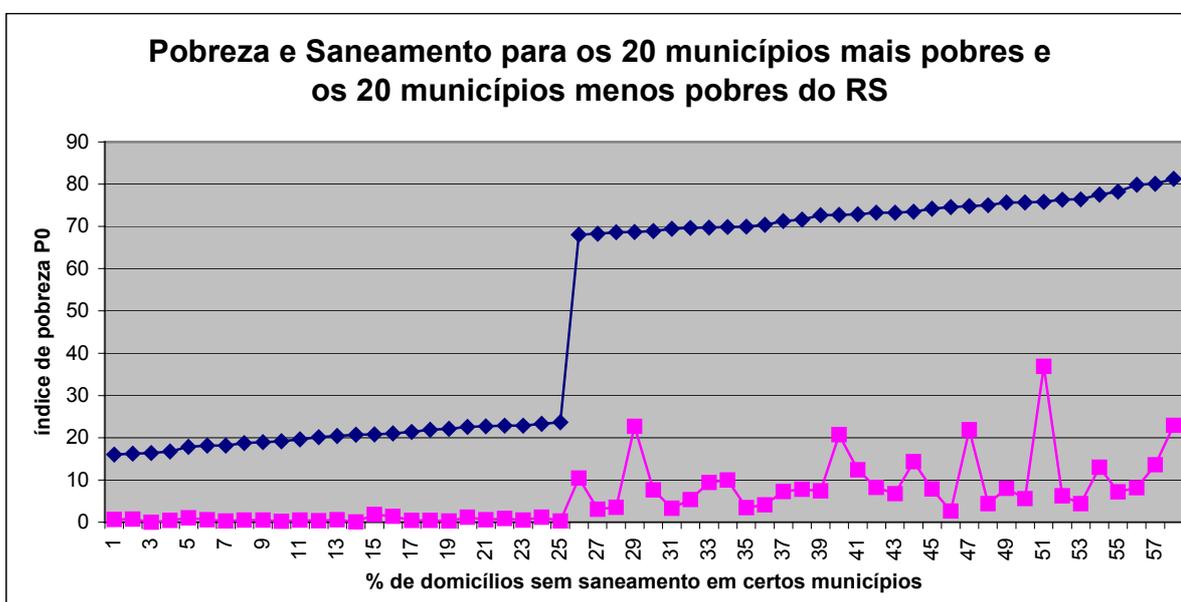
Para ilustrar a importância da “liberdade” como contexto institucional, selecionamos os 20 municípios menos desenvolvidos e os 20 municípios mais desenvolvidos do Rio Grande do Sul, tal como definidos pelo ISMA (Índice Social Municipal Ampliado/FEE), e comparamos os seus desempenhos de acordo com o “Índice de Acesso à Justiça”, formulado pelo IBGE, 1999. Este índice indica a presença de comissão de defesa do consumidor, de juizado de pequenas causas, de sede de comarca, de juízes designados e de conselho tutelar nos municípios. Pode-se ver no gráfico abaixo que os municípios menos desenvolvidos possuem um acesso menor à justiça em comparação com os municípios mais ricos.

Acesso à Justiça dos 20 Municípios melhor e pior classificados conforme ISMA



É interessante observar como pode não existir uma perfeita correspondência entre índices de pobreza e realização de funcionamentos. O gráfico abaixo foi construído a partir de uma comparação entre os municípios mais pobres e menos pobres do Rio Grande do Sul, levando-se em conta o índice de pobreza do último censo (1991) e os dados recém divulgados do censo de 2000 referentes às condições de saneamento dos municípios

gaúchos. Pode-se ver com muita clareza a existência de dois padrões distintos: os municípios menos pobres possuem quase todos domicílios com existência de banheiro ou sanitário. Por outro lado, existe grande variedade entre os municípios mais pobres. Apesar de uma correlação geral entre pobreza e saneamento da ordem de 0.68, percebe-se grande variância nesta relação entre os municípios mais pobres. Isto significa, que a diminuição da pobreza monetária não é condição suficiente para a satisfação de alguns funcionamentos básicos. Para tanto é necessário que estudemos os aspectos de diversidade presentes nestes municípios.



Considerações Finais

Este trabalho procurou despertar atenção para a necessidade de avaliações qualitativas da pobreza. Para tal, examinou algumas deficiências teóricas e práticas das medidas monetárias de pobreza mais usadas buscando apresentar a abordagem da capacitação como uma alternativa ao estudo de índices quantitativos (unidimensionais) de pobreza. Alguns princípios foram derivados e algumas implicações empíricas foram exploradas. Por último, apresentamos à guisa de ilustração algumas características da pobreza no Estado. Por exemplo, argumentamos que a pobreza no Rio Grande do Sul é maior no espaço rural, afeta

mais as mulheres, é sujeita a grandes variações no uso de linhas alternativas de pobreza, depende do tipo de atividade e do contrato de trabalho a que estão sujeitos as pessoas mais pobres, é influenciada pelo acesso à justiça nos municípios e possui correlação apenas imperfeita com alguns funcionamentos, tais como saneamento. Uma análise qualitativa mais completa depende da inclusão de outras variáveis e da realização de uma investigação exploratória que contemple outros funcionamentos tais como saúde, educação, habitação, nutrição, etc. Apesar desta tarefa transcender o escopo deste trabalho, ela será objeto de investigação de estudos posteriores.

Referências Bibliográficas

Carleial, A. N. e Araújo, A. M. M. (2002) Gênero e trabalho: comparando o Ceará com o Rio Grande do Sul. Mulher e Trabalho. FEE FGTAS/SINE DIEESE SEADE-SP FAT. Porto Alegre.

Cossio, F. A. B.(2001) Efeitos das despesas públicas dos estados sobre os indicadores socioeconômicos estaduais. Encontro Nacional da ANPEC.

Human Development Report (1997), UNDP.

Henriques R.(2000). Desigualdade e Pobreza no Brasil, IPEA. Rio de Janeiro.

Hoffman, R. (1998) Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: USP, 1998.

Kanbur, R. and Squire, L. (1999) “The Evolution of Thinking about Poverty: exploring the interactions”. Paper presented at the Symposium on Future of Development Economics in Perspective”, Dubrovnik, May. Mimeo

Lipton, M. and Ravallion, M. (1995) “Poverty and Policy”. In: Behrman, J. and Srinivasan, T. N. (eds)(1995) Handbook of Development Economics, Volume III, pp. 2551-2657.

Maxwell, S. (1999) “The Meaning and Measurement of Poverty”. ODI Poverty Briefing, February.

Nussbaum, M. and Sen, A. K.(1993). The Quality of Life. Oxford. Clarendon Press.

Nussbaum, M. (1999). Sex and Social Justice. Cambridge. CUP.

Nussbaum, M (2000) Woman and Human Development, Cambridge. CUP.

Oliveira, J. (2001). Desenvolvimento Humano, Desigualdade de Renda e Pobreza nos Conselhos Regionais e Municípios do Rio Grande do Sul entre 1970 e 1991. Tese de Doutorado. PPGE/UFRGS. mimeo

Ray, D. (1998) Development Economics. Princeton. PUP.

Robb (1999). Voices of the Poor. Word Bank. mimeo

Schneider, S. Waquil, P. (2000). Crítica Metodológica e Tipologia dos Municípios Gaúchos com Base em Indicadores Sócio-Econômicos. Relatório de Consultoria Técnica. Porto Alegre. UFRGS. mimeo

Sen, A. K. (1981). Poverty and Famines. An essay an entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press.

Sen A. K. (1985). Commodities and capabilities. Amsterdam. North Holland.

Sen A. K. (1987). The standard of living. Cambridge University Press. Cambridge.

Sen A. K. (1992). Inequality reexamined, Clarendon Press, Oxford.

Sen A. K. (1993). Capability and well-being, in Nussbaum, M. Sen A. K. (eds) pp. 30-53.

Sen A. K. (1999). Development as Freedom. Oxford University Press

Sen a. K. and Foster (1997). An Economic Inequality. Oxford. Clarendon Press.

Ul Haq (1999). Human Development. Oxford. CUP.

Waquil. P. D. Mattos, E. J. (2002). Distribuição de Renda no Rio Grande do Sul: Um Comparativo entre o Rural e o Urbano. UFRGS. Mimeo

Williams (1987) In. Nussbaum. M. and Sen, A. K. (The Quality of Life)

World Development Report (2000/2001). Attacking Poverty.