

JACQUELINE DE SOUZA GOMES

POBREZA E PRIVAÇÃO: O PENSAMENTO POLÍTICO DE  
AMARTYA SEN PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE  
DEMOCRÁTICA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Filosofia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Filosofia.

Orientadora: Professora Dra. Maria Clara M. Dias

Rio de Janeiro  
Abril, 2006

- Ficha Catalográfica -

Gomes, Jacqueline de Souza.

Pobreza e Privação: o pensamento político de Amartya Sen para a construção de uma sociedade democrática/

Jacqueline de Souza Gomes. – Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2006.

vii, 96; 29,7 cm.

Orientadora: Maria Clara Marques Dias

Dissertação (mestrado)- UFRJ/IFCS/Programa de Pós-graduação em Filosofia, 2006.

Referências Bibliográficas: f. 92-95

1. Filosofia Política. 2. Ética. 3. Pobreza  
I. Dias, Maria Clara Marques. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Filosofia. III. Título.

# JACQUELINE DE SOUZA GOMES

## POBREZA E PRIVAÇÃO: O PENSAMENTO POLÍTICO DE AMARTYA SEN PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Filosofia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Filosofia.

Aprovada em

---

Presidente, Prof. Dra. Maria Clara Marques Dias (orientadora)

---

Prof. Dr. Wilson P. Mendonça  
Professor de Filosofia, UFRJ

---

Prof. Dr. Angel Oquendo  
Professor Visitante de Direito, Universidade de Georgetown

---

Prof. Dr. Marcelo Araújo (suplente)  
Professor de Filosofia, UERJ

## DEDICATÓRIA

À minha amada mãe

**Maria Helena Lopes de Souza**

Por sempre me ouvir, apesar de não simpatizar muito com  
essa tal filosofia.

## AGRADECIMENTOS

A Profa. Dr<sup>a</sup> Maria Clara Marques Dias agradeço a orientação, incentivo e atenção em todos os momentos do curso da pós-graduação.

Ao Prof. Dr. Wilson P. Mendonça agradeço a cordialidade e correção dos textos.

Aos professores Dr. Angel Oquendo e Dr. Marcelo Araújo pela honra em tê-los como integrantes da banca examinadora.

Aos amigos do curso de Pós-Graduação em Filosofia, especialmente André, Catarina e Idia, pela manifestação de solidariedade e companheirismo.

Às funcionárias Dina e Sônia, pela ajuda sempre solícita oferecida no decorrer do convívio acadêmico.

Aos amigos e familiares que caminharam comigo durante o curso, mesmo sem entenderem como alguém “perdia” tanto tempo lendo textos de filosofia.

## RESUMO

GOMES, Jacqueline de Souza. **Pobreza e Privação: o pensamento político de Amartya Sen para a construção de uma sociedade democrática**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

As teorias sobre insuficiência de renda não são plenamente eficazes para explicar a pobreza, a exclusão e a privação. Deste modo, adotamos um conceito multidimensional da pobreza. Nosso referencial é Amartya Sen, importante representante da *economia filosófica* atual. Tratamos aqui de uma abordagem ética da pobreza. Por esta, a pobreza é tomada como privação de capacidades e não meramente como inadequação de recursos (renda). Discutimos, ainda, o papel do Estado Brasileiro na luta contra a pobreza, observando especialmente aspectos do Programa Fome Zero (Programa Fome zero). Mais do que propor soluções, nosso objetivo é trazer a discussão da pobreza para o mundo acadêmico, particularmente à faculdade da filosofia.

**Palavras chaves:** Filosofia política, ética, pobreza.

## ABSTRACT

GOMES, Jacqueline de Souza. **Poverty and Deprivation: the thought politician of Amartya Sen serves for the construction of a democracy society**. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

The theories on income insufficiency are not fully efficient to explain the poverty, the exclusion and the deprivation. In this way, we adopt a multidimensional concept of poverty. Our referential is Amartya Sen, important representative of the current *philosophical economy*. We deal with here an ethical boarding of the poverty. By this, the poverty is conceived as deprivation of capacities and not mere as inadequate of resources (income). We argue, still the paper of the Brazilian State in the fight against the poverty, especially observing aspects of the Program Hunger Zero (Programa Fome Zero). More of the one than to consider solutions, our objective is to bring the question of the poverty for the academic world, particularly to the philosophy college.

**Key words:** Political philosophy, ethics, poverty.

# Sumário

	PÁGINA
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>PARTE I – TEORIA GERAL DA POBREZA</b>	
<b>CAPÍTULO 1 – O DEBATE SOBRE A POBREZA</b>	
1.1 REFERÊNCIAS TEÓRICAS	14
1.2 O QUE A POBREZA NÃO DEVE SER?	23
1.3 CONCEITOS DE POBREZA	
1.3.1 DIMENSÕES DA POBREZA	26
1.3.2 POBREZA ABSOLUTA E POBREZA RELATIVA	29
1.3.3 POBREZA RECENTE E POBREZA DE LONGA DURAÇÃO	31
1.3.4 POBREZA MODERADA E POBREZA EXTREMA	31
1.4. MEDIDAS DA POBREZA	
1.4.1 ORIENTAÇÕES GERAIS	33
1.4.2 LINHAS DE POBREZA	34
1.4.3 <i>BASIC NEEDS</i>	35
1.4.4 OUTROS ÍNDICES	37
<b>CAPÍTULO 2 – POBREZA, IGUALDADE E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO</b>	
2.1 IGUALDADE E JUSTIÇA	40
2.2 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO	47



**PARTE II – ÉTICA DA POBREZA****CAPÍTULO 1 – PARÂMETROS SENIANOS PARA A CONCEPÇÃO DE POBREZA**

1.1 FUNDAMENTOS ÉTICOS DA POBREZA _____	53
1.2 POBREZA, PRIVAÇÃO E EXCLUSÃO SOCIAL _____	58
1.3 IGUALDADE BASAL, LIBERDADE E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO _____	61
1.4 TEORIA DAS CAPACIDADES: A CADA QUAL SEGUNDO SUAS CAPACIDADES _____	71

**PARTE III – POBREZA E DEMOCRACIA NO BRASIL****CAPÍTULO 1 – UMA ABORDAGEM FILOSÓFICA É POSSÍVEL?**

1.1 MITOS DO PROGRESSO _____	77
1.2 ASPECTO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA E POLÍTICAS ANTIPOBREZA _____	81

**CAPÍTULO 2 – INCLUSÃO DEMOCRÁTICA**

2.1 LÓGICA DA IGUALDADE VERSUS LÓGICA DA EMANCIPAÇÃO _____	87
--	----

<b>CONCLUSÃO</b> _____	90
------------------------	----

<b>REFERÊNCIAS</b> _____	92
--------------------------	----

## INTRODUÇÃO

O prêmio nobel de Economia atribuído a Amartya Kumar Sen em 1998 reacendeu o debate acerca da dimensão e aplicação da justiça. Um dos aspectos desta é, segundo Sen, priorizar não apenas as *liberdades formais pessoais*, mas também considerar as implicações das necessidades econômicas. Com efeito, desenvolver as disposições pelo prisma da *liberdade individual*, como o faz a racionalidade econômica, implica não apenas na satisfação pessoal, mas também num eventual progresso social, ou seja, mesmo que escolhendo seus próprios valores, os indivíduos dependem de associações sociais fundamentais ao entendimento e à erradicação de problemas que o atingem, dentre os quais a pobreza e a privação. Porém, outras abordagens seriam possíveis?

Atualmente, as teorias sobre insuficiência de renda não são mais passíveis de explicar eficazmente a pobreza e a exclusão social. Os pobres estão desalijados de sua própria dignidade e o instrumental convencional da economia esbarra em certos limites para a medição do bem-estar, como os estabelecidos por critérios de renda. Urge, portanto, a primazia de uma discussão profunda e ampliada – uma verdadeira atitude filosófica – sobre o sentido e as medidas da pobreza em detrimento da mera discussão técnica advinda da teoria econômica tradicional.

A pobreza fere a dignidade da pessoa humana e refletir sobre ela é uma urgência em nosso mundo contemporâneo. Assim, apenas partindo de um sólido debate é que poderemos implementar ações efetivas no sentido de combater e amenizar as disparidades resultantes da pobreza que assola inúmeras pessoas. A *atitude filosófica* é uma atitude de estranhamento e questionamento da realidade em todas as suas manifestações e, como tal, aproxima-se de todas as áreas de atuação humana. Nas palavras de García Lorca: “Enquanto

houver desequilíbrio econômico, o mundo não pensa”.<sup>1</sup> Assim, filosofia e economia se aproximam para que o *desenvolvimento* se materialize.

Pretendemos, ao aliar filosofia e economia, tratar dos argumentos intrínsecos ao estudo da pobreza bem como das características e dos meios pelos quais este se apresenta. Dentro desta perspectiva, Amartya Sen é, talvez, o mais importante representante da atual *economia filosófica*. Sen repensa idéias já tradicionais como a de que o subdesenvolvimento decorre do excesso demográfico e, como veremos, desenvolve a idéia de *equidade social substantiva*. O autor realiza um estudo sobre como a privação relativa afeta os indivíduos e faz, como já vimos acima, uma crítica às limitações da racionalidade econômica que prioriza as escolhas individuais em detrimento dos benefícios sociais. Assim, diante do aumento das desigualdades e de uma crise de valores latente, é relevante abordar o pensamento de Sen que tanto ecoa como crítica às realidades sociais existentes.

Este trabalho insere-se num conjunto de questões complexas abarcado pelo conceito multidimensional de pobreza e dentro de uma área de pesquisa particularmente nova para a filosofia. Trata-se, inclusive, no plano brasileiro, de uma incursão pioneira e que, portanto, tem caráter eminentemente introdutório acerca de uma *filosofia da pobreza*. Dividimo-lo em três partes. Primeiramente, nos ocupamos em traçar o que chamamos de *Teoria Geral da Pobreza*, ou seja, desenvolvemos as idéias tradicionais envolvendo o tema bem como os conceitos-chave indispensáveis ao seu entendimento.

Posteriormente, apresentamos didaticamente uma abordagem ética da pobreza, tomando a pobreza como privação de capacidades segundo um estudo da obra de Amartya Sen, especialmente *Pobreza e Fomes: Um Ensaio sobre Direitos e Privações*, “Exclusão

---

<sup>1</sup> DIETERLEN, 2003

Social: conceito, aplicação e aprofundamento”<sup>2</sup>, *Desenvolvimento como Liberdade, Desigualdade Reexaminada e Sobre a Desigualdade Econômica*<sup>3</sup>.

A terceira e última parte deste trabalho busca adequar os conceitos levantados ao longo dos capítulos anteriores à realidade democrática brasileira. Nesta, discutimos o papel do Estado na luta contra a pobreza e desenvolvemos, em linhas gerais, como exemplo de políticas públicas desenvolvido no Brasil o Programa Fome Zero, do governo Lula.

Nosso objetivo, mais do que propor soluções, é trazer a questão da pobreza para o mundo acadêmico. A universidade, em especial a faculdade de Filosofia, insere-se num contexto social e temporal que não pode ser ignorado. Ignorar as exigências do mundo atual é castrar a própria liberdade de pensamento. O professor Isaiah Berlin já nos alertara que:

quando as idéias são negligenciadas por aqueles que deveriam dar-lhes atenção – isto é, aqueles que têm sido treinados para pensar criticamente sobre as idéias – elas por vezes adquirem uma força descontrolada e um poder irresistível sobre multidões, que pode crescer com demasiada violência para poder ser afetado pela crítica racional. (BERLIN, 1980, 107)

Uma das tarefas da filosofia política é esclarecer os termos empregados na discussão política contemporânea e dar-lhes um mínimo de precisão.<sup>4</sup> Deste modo, aprez-nos trazer ao debate este incômodo e atual tema para a filosofia política contemporânea. A indispensável complementaridade entre as instituições políticas e sociais ao longo da história e, conseqüentemente, a responsabilidade social inerente a nós pesquisadores revelam por si só a importância do debate a que nos propomos.

---

<sup>2</sup> SEN, 2000c; título original *Social Exclusion: concept, application and scrutiny*

<sup>3</sup> SEN, 1979; tradução espanhola *Sobre la Desigualdad Económica*

<sup>4</sup> WARRENDER, 1980

# PARTE I

## TEORIA GERAL DA POBREZA

But the conditions which surround extreme poverty, especially in densely crowded places, tend to deaden the higher faculties. (...)

Rejoicing in their affections towards God and man, and perhaps even possessing some natural refinement of feeling, they may lead lives that are far less incomplete than those of many, who have more material wealth. But, for all that, their poverty is a great and almost unmixed evil to them. Even when they are well, their weariness often amounts to pain, while their pleasures are few; and when sickness comes, the suffering caused by poverty increases tenfold. And, though a contented spirit may go far towards reconciling them to these evils, there are others to which it ought not to reconcile them. Overworked and undertaught, weary and careworn, without quiet and without leisure, they have no chance of making the best of their mental faculties.

Although then some of the evils which commonly go with poverty are not its necessary consequences; yet, broadly speaking, "the destruction of the poor is their poverty," and the study of the causes of poverty is the study of the causes of the degradation of a large part of mankind.

Alfred Marshall, 1997

## CAPÍTULO 1 – O DEBATE SOBRE A POBREZA

Apresentamos neste capítulo e nos que se seguem algumas das dimensões e dos conceitos que compõem o que chamamos de *Teoria Geral da Pobreza*. Deixamos para o corpo do trabalho alguma explicação, se necessária, relacionada àqueles não aqui considerados. Estamos cientes de que a complexidade do tema implica na variação dos usos dos termos e que, portanto, inexistente unanimidade acerca dos conceitos escolhidos por nós. Fundamental será, portanto, apresentar com a maior clareza possível os referenciais teóricos mais usuais e que servem de alicerce para o desenvolvimento do nosso trabalho.

### 1.1 REFERÊNCIAS TEÓRICAS

Um dos recorrentes temas discutidos na história do pensamento político, como nos chama atenção Paulette Diertelen<sup>5</sup>, se refere à inclusão e exclusão das pessoas que estão ou não abarcadas pelas decisões políticas. A autora reconhece que, mesmo tendo grande importância para as democracias atuais, o tema da exclusão é, muitas vezes, ausente das discussões de filosofia política sobretudo pelo fato de os pobres não constituírem propriamente uma grande força política que atraia os filósofos políticos ou os meios de comunicação. Ainda que ressaltemos este problema, não podemos deixar de reconhecer que discutir o conceito de exclusão social e, conseqüentemente, de pobreza, é uma urgência da filosofia política contemporânea ante o cenário mundial que se apresenta.

Foi com a Revolução Industrial que mais fortemente o tema *pobreza* se fez merecedor de atenção da sociedade. Não que este fosse um assunto ausente da vida social em

---

<sup>5</sup> DIETERLEN, 2003

outros contextos históricos. Ocorre que o impacto da chamada *modernidade* sobre a pobreza e sobre a exclusão desafiou a incipiente crença no progresso. A ruptura com os valores mercantilistas ensejou uma nova orientação às descrições do modo de vida adequado ao progresso e ao crescimento econômico. Este modelo trazido pelo Iluminismo e pela Revolução Industrial abriu espaço para importantes mudanças políticas e sociais. Todavia, a pobreza e a desigualdade persistiam, e ainda mais devastadoras, se tornando um desafio às sociedades modernas. Poderia ser possível acabar com a pobreza e com as desigualdades sociais?

Adam Smith foi, talvez, o primeiro teórico a propor uma interpretação mais ampla do funcionamento da sociedade moderna.<sup>6</sup> Para ele, os indivíduos necessitam apenas de liberdade para buscarem suas paixões e interesses, gerando, com isto, o progresso e o crescimento econômico. A busca pelo poder e reconhecimento são, segundo Smith, um impulso natural do indivíduo que os consegue através do acúmulo de riquezas. É este impulso que conduzirá a sociedade às diferentes fases do desenvolvimento, quais sejam: caça, pecuária, agricultura, comércio e indústria.

Smith parte do pressuposto de que o processo de produção em diferentes sociedades está condicionado aos esforços humanos. Os seres humanos necessitam transformar a natureza para a satisfação de seus desejos e, se cada indivíduo cuidar somente de seus interesses, a sociedade como um todo prosperará. Apesar dos indivíduos viverem em função apenas de suas próprias necessidades ou da classe à que pertenciam, existiria nas *leis da natureza* uma espécie de *mão invisível* que guiaria os atos destes indivíduos no intuito de assegurar a harmonia. Smith foi, um dos primeiros a destacar que a pobreza e a miséria poderiam deixar de existir se, com a modernização e com o crescimento econômico, os

---

<sup>6</sup> SCHWARTZMAN, 2004, 23

indivíduos e o governo, a partir da racionalidade, permitissem o fluxo natural dos interesses individuais.<sup>7</sup>

Para o pensamento liberal econômico clássico, portanto, o interesse individual seria a base dos mercados auto-regulados. A escola liberal propunha a não ingerência do Estado na vida econômica visto que a ordem econômica seria regulada por um conjunto de leis naturais. Ainda que, com a industrialização, o liberalismo tenha sido visto com uma ferramenta importante no alcance do progresso, ele trouxe consigo uma série de problemas sociais e o referido conjunto de leis naturais foram insuficientes para apaziguar as frutíferas crises que assolavam as economias nacionais.

Novas perspectivas passaram a ser adotadas. Os pesquisadores da Escola Marginalista, como Jevons, por exemplo, propuseram-se a rever a análise econômica clássica com base em novos modelos teóricos definidos a partir de conceitos como utilidade, trabalho, escassez, preços, etc. Para a Escola Marginalista, a economia deveria partir da observação das necessidades humanas e das leis que regem a utilização dos recursos disponíveis para que estas sejam satisfeitas. Por outro lado, Alfred Marshall<sup>8</sup> desenvolveu a chamada Síntese Neoclássica, cujo mérito foi o de consolidar o pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX, demonstrando, a partir do aparato conceitual do classicismo e do marginalismo, como o Estado poderia disciplinar, não extremadamente como a crítica marxista fazia, a vida econômica.

Alfred Marshall nos chamou atenção para o fato de que a extrema pobreza geraria dificuldades para o uso e gozo das faculdades superiores. Para Marshall, ainda que os pobres pudessem levar uma vida menos incompleta do que outros indivíduos dotados de riquezas materiais, a pobreza sempre lhes seria um grande mal. Por quê? Pois os pobres, dada a pobreza que lhes era característica, estavam impedidos de terem *oportunidade* de aproveitar o

---

<sup>7</sup> SCHWARTZMAN, 2004, 47



melhor das suas faculdades mentais. Desta forma, desde o século XIX, o economista nos alertara, ainda que superficialmente, para a necessidade de que o estudo da pobreza é por si mesmo indispensável para o estudo das causas de degradação de grande parte do gênero humano.

Uma preocupação intrínseca aos pensadores modernos se referia ao tema *crescimento econômico*. Liah Greenfeld<sup>9</sup> entendia o crescimento econômico a partir do nacionalismo; este, segundo ela, teria criado as “bases sociais e institucionais do capitalismo”. Esta era uma posição que se contrapunha à dos economistas, pois que estes acreditavam que o crescimento econômico era um processo natural, e à dos sociólogos, que partiam das motivações individuais e não das instituições para explicar o crescimento econômico. Inobstante à multiplicidade de concepções sobre o crescimento econômico, o estreitamento entre fronteiras, especialmente no plano mercantil, estimulado pelo processo de industrialização, permitiu que inúmeros países, se confrontando uns com os outros, se autodessem como pobres ou ricos. Será mesmo que a industrialização trazia o crescimento econômico ou apenas trazia a pobreza e a miséria?

Com o capitalismo liberal e com a expansão econômica, os pobres ou eram absorvidos pelo trabalho ou eram deixados ao encargo da caridade ou de medidas emergenciais específicas. Uma destas medidas foi a Lei dos Pobres inglesa. As Leis dos Pobres existiam desde o século XVI quando, na Inglaterra, se iniciou o processo de cercamento dos campos que se configurou numa verdadeira revolução dos ricos contra os pobres. Para amenizar os desdobramentos do processo de cercamentos, a Coroa criou a 1ª Lei dos Pobres a fim de empregar as pessoas capazes que tivessem sido expulsas de suas casas bem como punir os ‘vadios’ e assistir em asilos os velhos, doentes e incapazes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> MARSHALL, 1997

<sup>9</sup> GREENFELD, 2002 apud SCHWARTZMAN, 2004

<sup>10</sup> SCHWARTZMAN, 2004

Mais tarde, no século XVIII, a sociedade inglesa instituiu a Lei de Speenhamland (1795), obrigando os municípios a garantir a todos, empregados ou não, uma renda mínima suficiente para comprar alimento. Criou-se o chamado *direito de viver*<sup>11</sup>. Trata-se de uma primeira abordagem da pobreza: *pobreza como sobrevivência*. No entanto, a referida lei foi considerada uma ‘catástrofe social’ e abolida em 1834. Deixou de existir o direito de sobrevivência e o capitalismo moderno pôde, desvencilhado das limitações impostas pelo protecionismo trabalhista e social, prosperar. Abriu-se espaço para uma nova revolução: a proveniente do *consumismo moderno*.

No final do século XIX, a economia capitalista autorreguladora deixou de legar a mesma confiança e a pobreza passou a refletir a necessidade de se proporcionar a todos os cidadãos uma maior qualidade de vida, com o atendimento das suas necessidades mínimas (*pobreza como necessidades básicas*). Ganharam espaço as teorias sobre o bem-estar. Neste contexto, uma série de necessidades reais dos pobres e miseráveis passaram a requerer medidas urgentes. Políticas públicas foram implementadas e métodos quantitativos desenvolvidos, como a linha da pobreza:

Although quantitative inquiries into the “state of the poor” have been made in Britain since the late eighteenth century, and on a firmer statistical base in industrializing countries since the 1830 s, no definition of a “poverty line” or survey of the proportion of citizens normally living below it that would be regarded as acceptable today occurred before the late nineteenth century, nor did any comprehensive public collection of unemployment statistics. (HOBBSAWN, 1968, 401)

Hobsbawn, por sua vez, mostrou-nos a validade de se garantir tanto os padrões mínimos de subsistência quanto a indispensabilidade de se reduzir as desigualdades sociais:

---

<sup>11</sup> SCHWARTZMAN, 2004

Poverty is no longer widely accepted as inevitable or desirable, and its abolition is universally advocated. This implies not only the universal elevation of the minimum standard of material life to a level for which the actual standards in richer countries or among wealthier strata provide a guide, but also the abolition of the social inequalities inseparable from the concept of poverty. (HOBSBAWN, 1968, 401)

No século XX, dada a velocidade caracterizadora da sociedade da informação, observamos que as relações interpessoais se tornaram ainda mais ágeis e, com isto, houve uma alteração no âmbito das relações sociais. Neste sentido, tal urgência a que nos referimos no início deste capítulo é também um resultado da velocidade com que tem circulado a informação atualmente. As sociedades, ao absorverem variadas informações, tendem a confrontarem-se entre si, não apenas no plano mercantil, mas, principalmente quanto às questões do *desenvolvimento*. Assim, esta abordagem comparativa entre as sociedades evidencia mais fortemente ainda o abismo entre sociedades ricas e pobres, entre cidadãos ricos e pobres.

A pobreza não é mais aceita como inevitável e sua extinção passou a ser indispensável para o alcance do *desenvolvimento*. Tornou-se, mais do que nunca, necessário traçar mecanismos que permitam o progresso dos países mais pobres a fim de evitar conflitos civis e internacionais. Concepções alternativas de desenvolvimento são amplamente difundidas entre as décadas de 70 a 90. Inicialmente, se buscou ações voltadas à criação de empregos e à diminuição das desigualdades de renda. Depois, como vimos, o enfoque passou para as necessidades básicas e, atualmente, segundo orientação de Sen, inclinamo-nos para a liberdade de realizar funcionamentos.

As teorias sobre bem-estar foram perdendo a força e, como veremos oportunamente, segundo Sen<sup>12</sup>, uma pessoa (agente) não precisa estar condicionada por seu próprio bem-estar para buscar a realização de seus objetivos e valores. Assim, a realização da

---

<sup>12</sup> SEN, 2001a

condição de agente (*agency achievement*) torna-se uma alternativa à realização de bem-estar (*well-being achievement*).

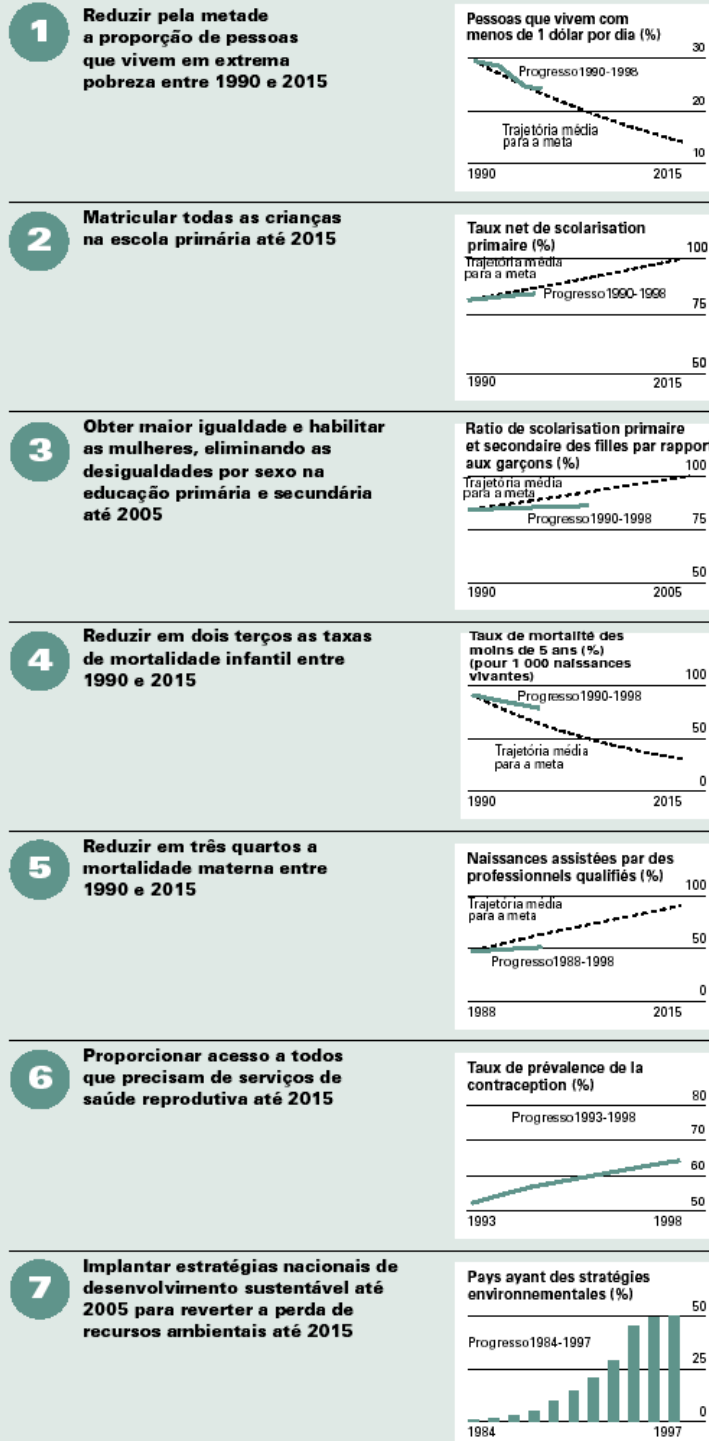
Para o século XXI, os países concordantes devem, segundo consta no Relatório do Banco Mundial<sup>13</sup> intitulado “Desenvolvimento e Redução da Pobreza – Reflexão e Perspectiva”, se orientar pelas chamadas *Metas do Milênio*. As Metas do Milênio foram estabelecidas pela Cúpula do Milênio, realizada em 2000 na Assembléia Geral das Nações Unidas e constituem-se em oito regramentos a serem cumpridos pelos 191 países membros até o ano de 2015. A erradicação da pobreza está entre as referidas Metas, como podemos ver abaixo:<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> BANCO MUNDIAL, 2000

<sup>14</sup> <http://www.pnud.org.br/odm/index.php> (Acesso em 19/01/2006, às 20:43h) e BANCO MUNDIAL, Sumário do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000-2001.

## Um mundo melhor para todos: metas de desenvolvimento internacional



As metas de desenvolvimento internacional se referem à mais imperativa aspiração humana: um mundo sem pobreza e sem a miséria criada pela pobreza.

Cada uma das sete metas se refere a um aspecto da pobreza. Devem ser vistas em conjunto porque se reforçam mutuamente. Quando aumenta o número de matrículas nas escolas, especialmente do sexo feminino, diminuem a pobreza e a mortalidade. A melhoria dos serviços básicos de saúde aumenta o número de matrículas e reduz a pobreza. Muitos pobres tiram o seu sustento do meio ambiente. Assim, é preciso avançar em todas as sete metas.

Na última década, o mundo em geral não estava no caminho certo para atingir essas metas. Mas o progresso em alguns países e regiões mostra o que pode ser feito. A China reduziu a população pobre de 360 milhões em 1990 para cerca de 210 milhões em 1998. Maurício cortou seu orçamento militar e investiu mais em saúde e educação. Hoje, todos os mauricianos têm acesso a saneamento e 98% a água potável e 97% dos partos são atendidos por pessoal qualificado. Muitos países latino-americanos se aproximaram mais da igualdade entre os sexos em termos de educação.

A mensagem é esta: se alguns países podem registrar um grande progresso no sentido de reduzir a pobreza em suas diversas formas, outros também podem fazê-lo. Mas os conflitos estão anulando as conquistas de desenvolvimento social em muitos países da África Subsaariana. A epidemia de HIV/AIDS está afetando indivíduos, famílias e comunidades em todos os continentes. O crescimento econômico sustentado (componente vital da redução da pobreza a longo prazo) ainda não foi alcançado por metade dos países de todo o mundo. Em mais de 30 países, a renda real per capita diminuiu nos últimos 35 anos. Nos países que registraram crescimento, este precisa ser distribuído de maneira mais equitativa.

As metas podem ser alcançadas mediante uma combinação de ações eficazes no âmbito nacional e internacional.

Fonte: FMI, OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial 2000 ([www.paris21.org/betterworld/](http://www.paris21.org/betterworld/))

Nota: Os dados se referem a países de renda baixa e média, com exceção das estratégias ambientais, que se referem a todos os países.

Dada a importância do assunto, a ONU criou o Centro Internacional da Pobreza (*International Poverty Centre*<sup>15</sup>) destinado a estudar e propor soluções que permitam a erradicação da pobreza nos diversos países do mundo. Tal Centro baseia-se na idéia de que a pobreza não se limita à insuficiência de renda, mas se relaciona também ao precário acesso à saúde, direitos civis, educação, satisfação pessoal, disponibilidade para família e lazer etc. Fundamental passou a ser também o acompanhamento da aplicação satisfatória das Metas do Milênio pelos diversos países.<sup>16</sup>

Vale dizer que esta ênfase na pobreza não foi algo efetivamente *novo*. A novidade foi sim a abordagem da pobreza a partir da sua articulação (e não mais antagonismo) com o desenvolvimento. Anteriormente, havia imprecisão conceitual da pobreza que era vista em termos de baixa renda. O próprio Relatório do Banco Mundial intitulado “Desenvolvimento e Redução da Pobreza – Reflexão e Perspectiva” menciona tal ampliação do conceito de pobreza:

Até mesmo a compreensão da pobreza foi ampliada, passando de um enfoque limitado na renda e no consumo para uma noção multidimensional de educação, saúde, participação social e política, segurança pessoal e liberdade, qualidade ambiental e assim por diante. (BANCO MUNDIAL, 2000, 3)

Assim, não nos orientaremos, por exemplo, pela linha de pensamento neomalthusiana<sup>17</sup> segundo a qual a pobreza é um desastre natural e irremediável. Para nós, a pobreza é algo a ser estudado e solucionado. Contra esta linha de pensamento dos neomalthusianos, podemos, inclusive, lembrar da hipótese de ausência de alimentos. Amartya Sen nos mostra que não é a falta de alimentos que gera a morte de pessoas pela fome, mas o

---

<sup>15</sup> <http://www.undp-povertycentre.org/> (Acesso em 19/01/2006, às 21:02 h)

<sup>16</sup> Detalharemos o aspecto das Metas do Milênio aplicados à realidade brasileira na terceira parte deste trabalho.

<sup>17</sup> Thomas Malthus é conhecido por sustentar que o crescimento populacional seria, num dado espaço de tempo, superior a produção de alimentos, tornando indispensável o controle das taxas de natalidade. Para Malthus, a sociedade estaria necessariamente fadada a ser acometida pela pobreza.

que a gera é a ineficiência do sistema legal de direitos de propriedade.<sup>18</sup> Neste caso, haveria uma desvalorização da força de trabalho de certos indivíduos, o que acarretaria, conseqüentemente, o acesso precário (ou nulo) aos alimentos necessários à subsistência própria e da família.

## **1.2 O QUE A POBREZA NÃO DEVE SER?**

### **a) Juízo de Valor**

O conceito de pobreza está carregado de subjetividade e, alguns teóricos, por vezes, o definem como juízo de valor. Mollie Orshansky, diz-nos que: “A pobreza, tal como a beleza, está nos olhos do observador”.<sup>19</sup> Por esta perspectiva, o conceito de pobreza é basicamente normativo. O sujeito é que identifica a si ou aos seus semelhantes como pobres ou não pobres, ou seja, é o indivíduo quem determina o que considera ou não um tipo de privação insuportável. Certamente que esta orientação é questionável, ainda que reconheçamos que é impossível deixar de se formar juízos de valor acerca de quais as necessidades adequadas ou de quais os graus de privação toleráveis.

Os teóricos têm-se esforçado para clarificar o conceito de pobreza, especialmente por entenderem tratar-se de um conceito objetivo e que poderá determinar quem será ou não pobre numa dada situação. Além disto, a transparência do conceito é indispensável para que os economistas formulem as chamadas *medidas da pobreza* e, a partir disto, também, cada conceito formulado implicará numa medida de intervenção política a ser adotada.<sup>20</sup> Neste sentido, Sen vai de encontro à noção subjetiva da pobreza. Para ele, a pobreza é uma situação

---

<sup>18</sup> A abordagem em termos de concessão de direitos relaciona-se com a capacidade de as pessoas utilizarem-se dos meios legais disponíveis numa determinada sociedade.

<sup>19</sup> ORSHANSKY, 1969 apud SEN, 1999a, 35

concreta, advinda de convenções sociais que devem ser tomadas como questões fáticas e não como questões subjetivas. O que pode variar é o *sentimento* acerca da pobreza, mas não a situação fática (*ser pobre*).

O indivíduo pode ter para si concepções do que é estar bem nutrido, ser pobre e qual a renda que lhe seria adequada, etc. Isto não impede que capturemos o conteúdo objetivo do conceito de pobreza. Desta forma, quando observamos critérios específicos, como a renda, tipo de habitação, nutrição, etc, sem os identificarmos com o sentimento individual das pessoas, estamos traçando um conceito objetivo de pobreza. Todavia, nem sempre estes referenciais são adequados para concebermos a pobreza, como podemos ver a seguir.

#### **b) Carência Alimentar**

A mais básica de todas as necessidades humanas é a alimentação. Sem alimentar-se, o indivíduo não pode sequer sobreviver. Reconhecemos haver ligação entre o conceito de pobreza e aspectos biológicos, tais como as necessidades de sobrevivência ou de eficiência de trabalho. No entanto, as variações significativas relacionadas com as necessidades nutricionais mínimas (alimentos) não são suficientes para explicar satisfatoriamente a pobreza. Constituem meios que a geram, mas não configuram termos sinônimos. Além disto, é importante lembrar que carência alimentar não é o mesmo que fome.

Sen lembra, inclusive, haver uma relação entre carência alimentar e fome, mas as distingue: “Carência alimentar é usada no sentido amplo de pessoas que passam sem a alimentação adequada, enquanto a fome é uma manifestação particularmente virulenta da morte generalizada (...). Fome implica em carência alimentar, mas não o contrário”.<sup>21</sup> Há

---

<sup>20</sup> MOURAO, 1993

<sup>21</sup> SEN, 1999a, 63-65



hipóteses em que podemos, inclusive, identificar a existência da pobreza ainda que não esteja configurado um grave quadro de carência alimentar.

Uma abordagem em termos de concessão de direitos se inclina para a capacidade de as pessoas disporem, pelos meios legais adequados, dos alimentos disponíveis. Há duas possibilidades para que uma pessoa morra de fome: i) ou ela não tem capacidade para dispor de alimentos necessários para sua subsistência; ii) ou ela não emprega tal capacidade no sentido de evitar a carência alimentar. À abordagem em termos de concessão de direitos ignora a 2ª possibilidade e concentra-se nos meios de dispor de alimentos que são legitimados pelo sistema legal em funcionamento numa dada sociedade.<sup>22</sup>

### **c) Desigualdade de Renda**

A pobreza é um fenômeno autônomo, de grande gravidade para o mundo atual, e que está associado à desigualdade de renda, mas que requer, para uma definição mais precisa, um outro limiar que separe *pobres* de *não pobres*. Em síntese: dizer que há *conexão* entre os conceitos de pobreza e desigualdade de renda não é o mesmo que dizer que há *subordinação* entre ambos. A identificação da pobreza com baixa renda é insuficiente, visto ignorar as características e circunstâncias pessoais.<sup>23</sup> A saída, para Sen, será identificar a pobreza em termos de conversão de renda e recursos em funcionamentos. Analisaremos os argumentos de Sen mais detalhadamente na segunda parte deste trabalho.

---

<sup>22</sup> SEN, 1999a

<sup>23</sup> SEN, 2001a

## 1.3 CONCEITOS DE POBREZA

### 1.3.1 Dimensões da Pobreza

Durante muito tempo a questão da pobreza foi estudada em termos de doutrinas da ‘dependência dos pobres’ ou da ‘autodependência dos pobres’.<sup>24</sup> Estas doutrinas eram limitadas por não determinarem a pobreza como ‘categoria analítica específica’ e havia imprecisão acerca do referencial teórico. Hoje, esta imprecisão ainda persiste, mas como diria Sen: “Existem muito poucas alternativas. Temos de aceitar o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza e torná-lo tão explícito quanto possível”<sup>25</sup>. Restando indispensável a clássica distinção entre pobres e não pobres, podemos identificar múltiplas dimensões e conceitos de pobreza.

A abordagem mais usual é a **econômica**, baseada na pobreza como sinônimo de baixa renda. Esta abordagem trata parcialmente do problema, visto conceber a pobreza em termos de um critério limitado (renda). Podemos, por exemplo, levantar o fato de que pobre não é propriamente o indivíduo que tem poucos recursos econômicos, mas sim aquele que não tem recursos suficientes para satisfazer suas necessidades mínimas (*basic needs*). Uma destas definições inclinadas ao déficit de recursos é a elaborada pela Comissão das Comunidades Européias, que dispõe:

Pobres são aquelas pessoas, famílias e grupos de pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) são tão limitados que os obrigam a estar excluídos de uma forma de vida minimamente aceitável nos Estados em que vivem. (CCE apud DIETERLEN, 2003, 27)

---

<sup>24</sup> MOURÃO, 1993

<sup>25</sup> SEN, 1979 apud MOURÃO, 1993, 10

De outro lado, Hobsbawn desenvolve a existência de três significados de pobreza: pobreza social, pauperismo e pobreza moral. *Pobreza social* é a que engloba tanto a desigualdade econômica quanto a desigualdade social. *Pauperismo* seria o conjunto de pessoas incapazes de, por si mesmas, alcançarem mínimos níveis de subsistência. A *pobreza moral*, por sua vez, está intimamente relacionada com as anteriores, sendo uma espécie de averiguação se a pobreza é aceitável e qual a posição social ou qual a privação em que se encontra o pobre. Hobsbawn reconhece que a coexistência espacial implica nas distinções entre ricos e pobres não apenas por critérios quantitativos, mas também por critérios qualitativos:

Even elsewhere poverty is rarely the only criterion of stratification as seen from below. It is combined with numbers (aristotelian democracy); very commonly with labor (“the laboring poor”); or with a complex concept of “the people” or “the community”, as perhaps in the phrase “the poor commons” familiar in English usage from the later Middle Ages”. (HOBSBAWN, 1968, 399)

A dimensão **sociológica** da pobreza é analisada por Monirul Islam Khan em seu artigo *Alterações na Construção do Conceito Sociológico de Pobreza*<sup>26</sup>. Khan contrapõe o que entende ser o conceito sociológico ao conceito econômico de pobreza, identificando núcleos distintos entre estes. Assim, enquanto o conceito econômico traria em sua composição idéias como *produção* ou *distribuição*, o conceito sociológico traria consigo noções como a de *cultura e estrutura social*. Segundo Khan:

The difference between the sociological and economic approaches to address the issue of poverty, therefore, has other implications. For example, one could obtain a more comprehensive account on the issue of poverty looking at it from a structural position. Poverty profile is not a still photograph but also a part of a process. (KHAN, 2004, 2)

Considerando o aspecto sociológico-antropológico, podemos, portanto, observar como desdobramento da *cultura oficial*<sup>27</sup> uma espécie de *subcultura da pobreza*. Esta subdivisão comprova que a pobreza traz consigo um subsistema de normas e valores que destaca o *pobre* dos *não pobres*. O pobre, em conformidade com o que dissemos acima, seria aquele indivíduo com precário acesso aos serviços básicos (saúde, educação, saneamento, etc), ausência de planejamento familiar e social, *marginalização*<sup>28</sup> e imediatismo. Um aspecto interessante é o fato de a pobreza, a partir desta abordagem última, trazer embutida uma ausência de referencial histórico e, com isto, fazer forte referência ao que é imediato. O pobre tem urgência em satisfazer suas atuais necessidades e seu passado é menos relevante do que seu presente. Todavia, essa espécie de imediatismo inerente ao pobre não pode ser confundida com a duração da pobreza.

Reconhecemos, como Sen, haver associações restritivas do conceito de modo que não há plena liberdade para o caracterizarmos conforme nos agrada. Neste sentido, buscaremos, ao longo do trabalho, defender uma dimensão **ética** da pobreza, tomando a compreensão desta a partir da incapacidade que as pessoas têm para alcançarem certos padrões mínimos, o que as impele a viver desprovidas das liberdades fundamentais para

---

<sup>26</sup> Tradução original: *Challenges in Constructing the Sociological Concept of Poverty*

<sup>27</sup> Inicialmente o conceito de cultura foi introduzido na França no período chamado das *Luzes*. Do latim *cultura* quer dizer cuidados prestados aos campos ou ao gado. Será apenas ao longo do século XVI é que o conceito ganhará um novo conteúdo, ou seja, passou-se a trabalhar em busca do *desenvolvimento* de tal conceito. Os pensadores do século das Luzes adequaram a cultura à própria distinção do homem dos demais seres (natureza X cultura). Assim, a cultura é empregada analogamente à noção de progresso. Neste contexto, o homem passa a ser considerado o centro do universo, isto é, seu papel no mundo passa a ser *especulado* com maior ênfase. No final do século XVIII, empregava-se *Kultur* (termo alemão) para designar os aspectos espirituais de uma comunidade e *Civilization* (termo francês) representando os feitos (materiais) de um determinado povo. Podemos entender o termo alemão como uma visão *única* de cultura enquanto que o francês como uma tentativa de *universalidade*. Decorrente da visão positivista que se adota no decorrer do século XIX, há uma “necessidade” de criar um conceito científico de *cultura*. O primeiro a desenvolver tal conceito é Edward Burnett Tylor: *Cultura ou civilização* “tomado em seu amplo sentido etnográfico é este complexo que inclui conhecimento, crenças, arte, moral, leis, costumes ou outras capacidades ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade” (TYLOR, 1871 apud LARAIA, 1986, 25) Em razão de suas análises, Tylor é considerado o fundador do conceito científico de cultura. Tylor compreende o conceito no sentido de ser este a expressão da vida social de forma absoluta, ou seja, abarcando toda a coletividade (todos os seres humanos são considerados seres de cultura). Todavia, ainda que não haja um consenso quanto ao conceito, é certo que, com a evolução histórica, o homem deixou de seguir seus instintos e passou a ser o reflexo da chamada cultura.

levarem o tipo de vida que valorizam. Dentro desta perspectiva, Sen foi um propulsor para esta nova tendência conceitual acerca da pobreza e não pode ser ignorado. Com isto, pretendemos ampliar a perspectiva do estudo da pobreza de modo a *não apenas* identificá-lo com a escassez de bens materiais, com juízos de valor ou com a carência nutricional. Antes, porém, vale trazer algumas concepções-chave no estudo da pobreza.

### 1.3.2 Pobreza Absoluta e Pobreza Relativa

Trata-se de uma distinção importantíssima dentro do que convencionamos chamar *Teoria Geral da Pobreza*. O ponto absoluto da pobreza reside no fato de terem todas as pessoas, independentemente do meio social, necessidades básicas como alimento, vestimenta, saúde, educação, etc. Num dado momento, percebeu-se que as pessoas tinham carências que deveriam ser supridas (dimensão social da pobreza). Relaciona-se, portanto, com a noção de dignidade humana. O fato de haver variações destas necessidades de sociedade para sociedade não significa que as necessidades não existam. Tais variações, no entanto, implicarão no estabelecimento de linhas de pobreza para determinar o que é de uma ou outra sociedade. Vale lembrar que, embora atrelada às variações das sociedades, esta abordagem não se relaciona a juízos de valor posto se referir a convenções sociais que, por sua vez, devem ser tratadas como questões fáticas.

Robert MacNamara<sup>29</sup>, ao ser presidente do Banco Mundial, destacou a importância de distinguir a pobreza relativa e a absoluta. A pobreza relativa visa a observar, sobretudo nas nações industrializadas, quais cidadãos de uma determinada nação são mais pobres que outros de outra nação. Já a pobreza absoluta é aquela observada quando o

---

<sup>28</sup> Entenda-se aqui o indivíduo que está à margem (destacado) do conjunto das necessidades mínimas indispensáveis à sua subsistência.

<sup>29</sup> apud SINGER, 1994

indivíduo está sendo negligenciado a níveis degradantes de existência, ou seja, quando este está exposto a graves carências (tal como identificamos num ambiente de miséria<sup>30</sup>). Nas palavras de McNamara, a pobreza absoluta é o reflexo de:

Uma condição de vida tão marcada pela subnutrição, pelo analfabetismo, pelas doenças, por ambientes miseráveis, pelo alto índice de mortalidade e pela baixa expectativa de vida, que podemos situá-la muito abaixo de qualquer definição razoável de decência humana. (MC NAMARA, 1978 apud SINGER, 1994, 230)

A pobreza relativa é, por sua vez, fruto da comparação de um indivíduo com outros semelhantes, dentro de uma mesma sociedade. Trata-se de um conceito dinâmico que se orienta pelas variações histórico-sociais de uma dada comunidade. O conceito relativo é mais utilizado em países economicamente desenvolvidos, onde os níveis de renda são altos e há iníquas situações críticas de déficit de necessidades básicas. Neste sentido, este conceito está mais próximo da idéia de desigualdade de renda e privação relativa (dimensão econômica da pobreza). Explica-nos Plotnick:

Alguns observadores sustentam que, num país como os Estados Unidos, onde a renda média excede de muito os meros níveis de subsistência, a pobreza deve ser antes vista como um problema de desigualdade na distribuição de renda do que de níveis absolutos baixos de renda. (PLOTNICK, 1975 apud MOURÃO, 1993, 15)

Por outro lado, Sen<sup>31</sup> nos orienta a perceber que há um núcleo de privação absoluto (como o registrado pela inanição, desnutrição, etc) no conceito de pobreza que é independente da comprovação de uma análise relativa de pobreza. Assim, pobreza absoluta e pobreza relativa não são necessariamente conceitos contraditórios, mas sim conceitos complementares. Tendo em vista a abordagem da pobreza como “privação mínima de

---

<sup>30</sup> Miseráveis são aqueles totalmente desprovidos da satisfação de suas mínimas necessidades vitais, de modo

capacidades elementares, podemos mais facilmente entender porque ela assume tanto um aspecto absoluto como relativo”.<sup>32</sup>

### **1.3.3 Pobreza Recente e Pobreza de Longa Duração**

No que tange à duração, podemos distinguir a *pobreza recente* da *pobreza de longa duração*. Esta diferenciação se relaciona com o tempo de permanência de uma determinada pessoa em condições de pobreza. Tal tempo implica na maior afetação de um indivíduo pelas características e conseqüências da pobreza sobre sua personalidade e sobre sua inserção (ou exclusão) social.

### **1.3.4 Pobreza Moderada e Pobreza Extrema**

A distinção entre a pobreza extrema e a moderada reside especialmente no aspecto nutricional necessário ao adequado desenvolvimento físico, psicológico e social de uma pessoa. Félix Vélez nos esclarece:

Os pobres extremos são as pessoas que não tem um nível de nutrição suficiente, o qual incide em um desempenho físico e mental deficiente que não lhes permite participar no mercado de trabalho e nem em atividades intelectuais como a educação. Ademais, a condição de pobreza extrema praticamente impede qualquer mobilidade social; os pobres extremos nascem e morrem em geral na mesma situação. De outro modo, os pobres moderados são os que, devido ao grau de desenvolvimento de um país em um dado momento, cobrem o que se considera como necessidades básicas. Se diferenciam dos pobres extremos em que se tem a capacidade, mas não as oportunidades, de participar em atividades econômicas e intelectuais. [...] Os habitantes em extrema pobreza requerem medidas imediatas para sair da marginalização e para reduzir sua debilidade e sua vulnerabilidade ao meio. ( VÉLEZ, 1994 apud DIETERLEN, 2003, 27, tradução livre)

---

que a própria vida é colocada em risco (WEBB, 1911 apud SANTOS, 1979)

<sup>31</sup> SEN, 1978 apud MOURAO, 1993, 14

<sup>32</sup> SEN, 2001a, 39

Há diversos critérios para estabelecermos uma linha de pobreza abaixo da qual o indivíduo adentrará num quadro de pobreza extrema: desnutrição, deficiência de recursos e a distribuição de bens essenciais, por exemplo. Vale dizer, ainda, que os casos de pobreza extrema permitem situações crônicas ou temporais e esta distinção é relevante para a aplicação de políticas visando o combate de uma ou de outra.<sup>33</sup> Deste modo, enquanto a miserabilidade nos remete aos indivíduos desfavorecidos, a pobreza extrema nos remete ao destaque dos *menos favorecidos* dentro do grupo dos *menos favorecidos*.<sup>34</sup>

## **1.4 MEDIDAS DA POBREZA**

### **1.4.1 Orientações Gerais**

Numa dada população, podemos estabelecer certas medidas para determinar as diferenças entre os seus componentes com vistas a desenvolver políticas públicas que atendam às especificidades dos diversos grupos sociais existentes e que combatam especialmente às desigualdades quantitativas. É pouco contestável a necessidade de métodos quantitativos para abordar a pobreza. No entanto, vale indagar: para quê (ou para quem) exatamente devemos determinar o número de indivíduos pobres? O diagnóstico busca isolar certos graus de gravidade, mas os resultados são insatisfatórios, na maioria das vezes, por serem as carências em análise extremamente voláteis<sup>35</sup>. Sobre a validade das medidas da pobreza, vale observar o que nos diz Bachelard:

---

<sup>33</sup> DIETERLEN, 2003, 28-39

<sup>34</sup> DIETERLEN, 2003, 27

<sup>35</sup> DESTREMAU, 1999



(..) é mais importante compreender um fenômeno do que medi-lo. A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determina para si própria. (...) A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. (BACHELARD, 1972 apud SANTOS, 1979, 9-10)

Sen nos orienta a entender a medição da pobreza a partir de dois exercícios que, embora distintos entre si, se relacionam (sobretudo quando a pobreza é vista em termos de baixa renda): a) identificação dos pobres; b) “agregação dos parâmetros estatísticos com respeito aos identificados como pobres para derivar um índice global de pobreza”<sup>36</sup>. O primeiro exercício se baseia, segundo Sen, na renda relativa – a partir de critérios de divisão dados pela linha de pobreza (Quem são os pobres?). O segundo exercício estrutura-se com base no índice de contagem *per capita* e na taxa de incidência de indivíduos abaixo da linha de pobreza (Como combinar as características da pobreza de pessoas diversas a partir de uma medida agregada?).

Apresentamos, a seguir, algumas fontes de medição, mas, vale dizer, não temos sequer a pretensão mínima de delimitarmos com a profundidade necessária os instrumentos apresentados. Isto é feito exemplarmente por inúmeros economistas. Nossa pretensão é apenas apresentar alguns parâmetros possíveis para diferenciar os *pobres* dos *não pobres*.

---

<sup>36</sup> SEN, 2001a, 165

### 1.4.2 Linhas de Pobreza

Trata-se, como nos diz Kolm<sup>37</sup>, de um conceito básico identificado na maioria das medidas da pobreza, sobretudo pelos ideólogos do desenvolvimento. A linha de pobreza é uma tentativa de distinguir, numa população total, os pobres dos não pobres. Este tipo de abordagem é bastante utilizado pelos países cuja economia é monetizada e baseada fortemente em normas e padrões de consumo. Um dos pontos mais controversos entre os teóricos da pobreza é a definição do limiar abaixo do qual uma pessoa ou família deve ser considerada pobre.

Via de regra, os pobres seriam as pessoas cujos padrões de consumo encontram-se abaixo das normas de consumo ou cujos rendimentos estejam abaixo da linha de pobreza<sup>38</sup>. Todavia esta distinção acarreta a dúvida: a pobreza deve se relacionar apenas com os pobres, com os não pobres ou com ambos? A melhor opção, conforme nos sugere Sen, é relacioná-la com os pobres (com a penúria dos pobres), ainda que esta afete os não pobres. O fato de nem todos os indivíduos terem as mesmas necessidades torna dificultosa a delimitação de uma linha de pobreza. Há critérios baseados em padrões de consumo ou rendimento, mas outros também podem ser utilizados para a fixação da linha da pobreza, dentre eles<sup>39</sup>:

**i) Critério nutricional<sup>40</sup>:** é um procedimento usual que toma por base os requisitos mínimos da dieta de uma sociedade. Gera inúmeros problemas, especialmente porque não é possível precisar o que deve ser abarcado como ‘requisitos nutricionais mínimos’, dado haver variação

---

<sup>37</sup> KOLM, 2000, 407

<sup>38</sup> SEN, 1999a, 24

<sup>39</sup> MOURÃO, 1993

<sup>40</sup> Vale ressaltar, ainda, que não podemos confundir linha de pobreza e *linha de indigência*. Enquanto a primeira relaciona-se com os pobres e os não pobres, a segunda se fundamenta na diferenciação entre os indigentes (miseráveis) e os não indigentes<sup>40</sup>. Vale dizer, ainda, que a linha de indigência trata mais especificamente das necessidades nutricionais, especialmente as alimentares, dos indivíduos. O indigente seria o indivíduo cuja renda

de pessoa para pessoa. Além disto, tais produtos da dieta são definidos mais com base nos custos do que nos hábitos alimentares.

**ii) Critério das necessidades básicas:** parte do conceito de necessidades básicas, que incluem outros itens que não apenas alimentos, que veremos a seguir. Por este, define-se um conjunto de rendimentos mínimos necessários à sobrevivência de uma pessoa.

**iii) Critério salarial:** emprega o salário mínimo como parâmetro para determinar o montante de dinheiro necessário para que uma pessoa atinja níveis mínimos de subsistência. No entanto, este critério se constrói a partir de um padrão pré-determinado. Como criar um padrão a partir de outro padrão? O salário mínimo também não leva em consideração as variações de preços (poder real de compra), componentes da família e necessidades específicas das pessoas.

### **1.4.3 Basic Needs**

A filosofia das necessidades básicas é um reflexo da mudança de enfoque do desenvolvimento. Especialmente os organismos internacionais se orientaram por este modelo. Esta medida vai além das necessidades alimentares incorporando outras necessidades básicas, tais como: educação, vestuário, saneamento, lazer, habitação, etc.<sup>41</sup> Como diz Sônia Rocha, esta abordagem opõe-se a da linha da pobreza em três aspectos:

- i) abandona a renda como indicador-chave;
- ii) estabelece objetivos e mede resultados para a sociedade como um todo;

---

familiar per capita seria insuficiente para suprir suas necessidades alimentares básicas (subnutrição). Ver ROCHA, 2003

<sup>41</sup> ROCHA, 2003

iii) enfatiza o caráter multidimensional da pobreza e reconhece a inter-relação entre as diversas carências.

O conceito de necessidades básicas deixa lacunas se traduzido em necessidades de bem-estar. Seria preferível que uma pessoa tivesse uma renda X e menos necessidade (boa saúde) a que ela tivesse uma mesma renda X e mais necessidade (doença). Neste exemplo, a primeira pessoa tem um maior nível de bem-estar em relação à segunda.<sup>42</sup> O maior problema desta medida é identificar convincentemente qual a maior necessidade de um indivíduo. A pergunta sobre a preferência de ter a renda X e a necessidade Y ou ter a renda X e a necessidade Z é primordial para uma análise com base nas referidas necessidades básicas.

Assim, esta medida é insatisfatória como critério para diferenciar pobres dos não pobres. A pobreza é melhor vista em termos de deficiência de capacidades que em termos de insatisfação de necessidades básicas porque, segundo Sen, não há dúvidas sobre a existência de necessidades, há variações de sociedade para sociedade de quais devem ser as tais necessidades. Nosso raciocínio deve se inclinar para uma abordagem das necessidades básicas relacionado com

dar às pessoas os meios para realizar certos funcionamentos básicos, o problema das variações interpessoais na “transformação” de mercadorias em funcionamentos também pode ser evitado considerando-se diretamente o espaço de funcionamentos em vez do espaço de mercadorias. (SEN, 2001a, 1720)

Na década de 90, o Relatório PNUD já se direcionava para uma nova abordagem da pobreza baseada no chamado *desenvolvimento humano*. O desenvolvimento, segundo este, deveria ser baseado na ampliação das oportunidades dos indivíduos e nas variações dos níveis

---

<sup>42</sup> SEN, 2001a, 100

de bem-estar. Este enfoque, portanto, era mais abrangente do que o baseado nas necessidades básicas.

#### 1.4.4 Outros Índices

O **Índice de Incidência da Pobreza** (*Head Count Index* ou *Poverty Headcount Index*) é obtido pela divisão do total de pobres pelo número total de pessoas de uma comunidade. Para Sen<sup>43</sup>, este índice permite uma avaliação da extensão da pobreza numa nação, mas não uma indicação da profundidade da pobreza, levando-nos a efeitos distorcidos e, conseqüentemente, a aplicação de equivocadas políticas públicas.

Outra possibilidade é o chamado **Ótimo de Pareto**. Não é propriamente um índice, mas revela-se para evitar que seja necessário emitir juízos sobre distribuição. Poderemos estar diante de um Ótimo de Pareto quando uma situação é tal que nenhuma outra possível exista, sendo dispensável a aplicação de qualquer critério de distribuição. Este é insatisfatório para tecer interpretações sobre a desigualdade pois é um instrumento aplicável às economias de bem-estar, mas insuficiente para investigar questões sobre a desigualdade. Neste sentido, esclarece-nos Sen:

Duponha-se que estamos considerando a divisão de um bolo. Supondo que todos prefiram obter mais do bolo que menos, qualquer distribuição possível será um ótimo de Pareto, já que qualquer alteração que melhore a situação de um piorará a do outro. Como o único problema é o da distribuição, o ótimo de Pareto não serve para realizar a divisão. (SEN, 1979, 19-20, tradução livre)

Para resolver os problemas decorrentes de transferências de renda que, porventura, viessem a ocorrer entre indivíduos abaixo da linha de pobreza é que foi

---

<sup>43</sup> SEN, 1999a

desenvolvido o **Coefficiente de Gini**. Trata-se de um índice utilizado, via de regra, para medir a desigualdade de renda. Varia de zero (igualdade perfeita) a um (desigualdade completa). Este índice postulou não haver variação de renda de um pobre para outro menos pobre. Sen nos chama atenção para as dificuldades que podem resultar do mau emprego de medidas quantitativas. Segundo ele, a economia normativa não se despojou de juízos de valor para descrever objetivamente tais métodos. Daí, diz-nos:

(...) a descrição não consiste somente em observar (...); implica no exercício – possivelmente difícil de selecionar. Por exemplo, ao julgar o estudo de F. M. Eden de 1797 *o estado dos pobres*, ou *A condição da classe operária na Inglaterra em 1844* de Federico Engels, ou *O povo dos trabalhadores 1760-1832* de John y Barbara Hammonds, nos encontramos com muitas coisas mais que embasam a verdade dos feitos individuais registrados. (SEN, 1982 apud DIETERLEN, 2003, 41-42, grifo do autor, tradução livre)

Pelo Coeficiente de Gini, por exemplo, todos os pobres teriam a mesma renda e não subsistiria a questão da desigualdade de renda. No entanto, este coeficiente, ao desconsiderar que haja mais pobres entre os pobres, impede a aplicação adequada de políticas antipobreza. O exame relevante embutido na obra de Sen é exatamente o “questionamento da relevância do próprio espaço de rendas para a medição da pobreza”<sup>44</sup>.

Consoante os estudos de Amartya Sen sobre a pobreza como privação de capacidades, os teóricos do desenvolvimento passaram a buscar um índice que ao mesmo tempo alargasse as escolhas das pessoas e lhes aumentasse o bem-estar. O **Índice de Desenvolvimento Humano** foi lançado pelo primeiro Relatório do PNUD, de 1990, com o objetivo de analisar o conceito de *desenvolvimento humano*. Este consiste num processo que visa estender aos indivíduos três possibilidades, em especial: “a possibilidade de levar uma vida longa e sadia, a de adquirir conhecimentos e a de ter acesso aos recursos necessários para

---

<sup>44</sup> SEN, 2001a, 169

dispor de um nível de vida decente”<sup>45</sup>. Caso sequer estas possibilidades sejam atendidas, o indivíduo estaria prejudicado no acesso a um grande número de oportunidades. E estas potencialidades são apenas exemplificativas, sendo outras, como liberdades políticas e sociais, igualmente necessárias à acessibilidade dos indivíduos a certas oportunidades. Pelo conceito de desenvolvimento humano, a renda é, portanto, apenas um (não o único) dos elementos relevantes, devendo ser observados outros elementos que permitam aos indivíduos inserirem-se e contribuírem numa sociedade. Trata-se de uma medida que deve ser aplicada conjuntamente com outros indicadores.

A partir de 1996, foi lançado, pelo PNUD, o **Índice de Penúria de Capacidades** com o intuito de analisar a pobreza a partir do enfoque nas carências, especialmente na penúria das capacidades dos indivíduos (e não na média de capacidades de um país). Como o anterior, não parte da renda exclusivamente (esta é apenas um dos meios que podem gerar a pobreza). As capacidades é que são considerados os fins, isto é, a pobreza é considerada a penúria das capacidades fundamentais. Como aperfeiçoamento do IPC, foi lançado, especialmente para os países em desenvolvimento<sup>46</sup>, o **Índice de Pobreza Humana** (IPH e, mais tarde, IPH-1). Baseia-se este em critérios como reduzida expectativa de vida (pessoas com expectativa inferior a 40 anos), carência de educação básica (proporção de adultos analfabetos) e deficiente acesso a recursos públicos e privados (porcentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde e a água potável e porcentagem de crianças subnutridas com idade inferior a 5 anos). Houve muitas críticas a este índice, principalmente por ter este se pautado por variáveis indiretas e pouco válidas para a medição do bem-estar.

---

<sup>45</sup> PNUD, 1990 apud DESTREMAU, 1999, 81

## CAPÍTULO 2 – POBREZA, IGUALDADE E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

Uma análise da pobreza nos remete a indagações anteriores acerca da igualdade e da justiça que serão objeto deste capítulo. Identificaremos que, ao tomarmos a igualdade como esfera de aplicação da justiça, nos deparamos com situações de exclusão latentes. Daí, há a necessidade de escolhermos critérios para, numa dada situação, considerarmos como iguais duas pessoas a fim de agirmos de maneira justa em relação a elas. Como veremos, vários critérios são possíveis, mas nos deteremos, no corpo do trabalho, especialmente com a abordagem de Sen baseada na análise das *capacidades*.

### 2.1 Igualdade e Justiça

Dentre os conceitos da filosofia política, o de justiça é dos mais difíceis de ser estudado, seja pela diversidade comum aos seres humanos, seja pela sua carga subjetiva. No mundo atual, as teorias da justiça não podem, se quiserem ter credibilidade, abandonar a igualdade em algum espaço. Assim, no tocante às diversas fórmulas de justiça, mesmo os contrários a um tipo de igualdade tendem a ser favoráveis a alguma outra manifestação de igualdade para sustentarem suas teorias. Um liberal, um igualitarista ou até um utilitarista baseiam-se na igualdade em alguma medida. Considerar um elemento comum entre as diversas teorias de justiça existentes (qual seja, a igualdade) é, segundo Perelman, o mesmo

---

<sup>46</sup> A versão para os países desenvolvidos é o IPH-2, cujos indicadores sociais são: esperança de vida, alfabetização, proporção de pobres (pessoas com renda per capita abaixo de 50% da renda média do país) e um indicador da exclusão social. Ver DESTREMAU, 1999 e ROCHA, 2003.



que procurar uma definição para *justiça formal*. O autor estabelece três definições para justiça formal<sup>47</sup>:

- 1) “princípio de ação de acordo com o qual seres de uma e mesma categoria essencial precisam ser tratados como iguais”;
- 2) “aplicar uma regra a todos os membros de uma categoria essencial”
- 3) “observar uma regra que tem a obrigação de tratar de determinada maneira todas as pessoas que pertencem a uma determinada categoria”.

O conceito de justiça está, portanto, indissolúvelmente relacionado com a noção de igualdade. Buscar a ideal “Justiça Perfeita” seria o mesmo que buscar a “Igualdade Perfeita”. Todavia, não estaremos tratando desta idéia indefinida de igualdade, mas sim de uma idéia matemática de igualdade. A idéia abstrata de igualdade não tem muita força. Para Perelman, o ato justo deve ser aquele onde se chega à conclusão de um silogismo imperativo. Assim é que “Todos os A devem ser B; m1 é um A; m1 deverá ser B”. A igualdade será aplicar o mesmo silogismo a todos os membros de uma mesma categoria essencial. Não é a aplicação de qualquer regra, mas a aplicação de uma regra universal que contenha a obrigação do tratamento igual aos seres da mesma categoria.

Outra teórica que adota o conceito de justiça formal é Agnes Heller<sup>48</sup>. Todavia a autora o faz introduzindo algumas críticas ao conceito desenvolvido por Perelman. Primeiramente, Heller entende que o adjetivo não está corretamente empregado, ou seja, não é a justiça que é formal, mas o *conceito* de justiça. Em verdade, a justiça formal seria um dos tipos de justiça enquanto que o conceito formal agregaria os elementos comuns às diversas espécies de justiça. Para Heller o conceito formal de justiça estaria ligado à aplicação contínua

---

<sup>47</sup> PERELMAN, 1996

e consistente das mesmas normas e regras aos indivíduos do agrupamento social em que elas se apliquem. Em seguida, Heller chamará atenção para a dificuldade em se entender o que significa considerar duas pessoas como iguais (ou desiguais) sob determinado aspecto. Neste sentido, tratar iguais igualmente significaria aplicar as mesmas normas e regras a um agrupamento social onde consideramos os membros deste como iguais. Uma outra crítica feita a Perelman está relacionada às três definições dadas por ele para justiça formal. Para Heller é a aplicação das mesmas normas e regras a um determinado grupo que caracteriza certo agrupamento social e não o contrário.

Pragmaticamente, observamos que não é simples aplicar a justiça formal considerando apenas uma categoria essencial. Daí se produzirem as *antinomias da justiça*. Perelman dá o exemplo dos operários que, sob a perspectiva do trabalho, fazem parte da mesma categoria; mas, ao se considerar o ângulo das necessidades, participam de diferentes categorias essenciais. Neste sentido, é necessário priorizar certa categoria essencial em detrimento de outra para que seja aplicada a justiça formal. No caso dos operários, se resolvemos usar o critério do trabalho, não podemos considerar a perspectiva das necessidades, isto é, se ambos trabalham com a mesma produtividade devem receber a mesma remuneração ainda que tenham diferentes necessidades (um é solteiro e o outro tem dez filhos, por exemplo).

A aplicação da justiça é, por sinal, uma questão central de toda a vida social. Há multiplicidade de bases informacionais, presentes nas diversas concepções da justiça, mas as estas guardam relação estreita com as noções de igualdade e liberdade. São, portanto, complementares os campos da filosofia, economia e política. A teoria moderna da justiça é, nas palavras de Kolm, um misto entre economia e filosofia:

---

<sup>48</sup> HELLER, 1998

(...) a moderna teoria da justiça é o produto da necessária nova aliança entre a economia e a filosofia. É possível concebê-la como uma mente filosófica em um corpo econômico – e uma mente sem corpo é tão irreal, ou pelo menos tão impotente, quanto pode ser perigoso e desarticulado um corpo sem mente. (KOLM, 2000, 4)

Segundo Sen, as teorias da justiça, em sua maioria, podem ser analisadas a partir de dois exercícios: ‘seleção de traços pessoais relevantes’ e ‘escolha de características combinatórias’. Ao fazermos o juízo avaliatório de uma informação, estaremos condicionados a verdade ou falsidade de outras informações, ou seja, a ‘base informacional de um juízo’ se relaciona com a identificação da informação de qual o juízo é dependente. Há variedade das bases informacionais nas diversas teorias de justiça e esta se relaciona com o problema da pluralidade de variáveis focais levantado por Sen em *Desigualdade Reexaminada*.

Para Sen, cada teoria da justiça parte da “escolha – explícita ou por implicação – de uma exigência particular de ‘igualdade basal’ que, por sua vez, influencia a escolha da variável focal para avaliar a desigualdade”<sup>49</sup>. Deste modo, as pretensas noções de igualdade e justiça estarão intimamente conectadas. Nas palavras de Sen:

A base informacional de juízos de *justiça* específica, desse modo, as variáveis que estão diretamente envolvidas na avaliação da justiça de sistemas alternativos de ordenamentos (sendo o papel de outras variáveis, se tiverem algum, puramente secundário). Por exemplo, na concepção utilitarista da justiça, a base informacional consiste somente nas utilidades dos respectivos indivíduos nos estados de coisas sob avaliação. (...) para a teoria utilitarista padrão, os únicos ‘traços pessoais relevantes’ intrinsecamente importantes são as *utilidades individuais*, e a única ‘característica combinatória’ é a *soma*, resultando no total dessas utilidades. (SEN, 2001a, 127)

Um parâmetro de igualdade (Igualdade de quê?) será, portanto, fundamental para amenizarmos as desigualdades que acarretam injustiças entre os indivíduos e, conseqüentemente, que geram a inacessibilidade destes a certos recursos (materiais ou

---

<sup>49</sup> SEN, 2001a, 127

imateriais). Certamente que um dos aspectos mais complexos da vida social é a distribuição de bens numa determinada sociedade. Um dos efeitos perversos desta distribuição é a desigualdade, geradora de inúmeras injustiças sociais – especialmente a exclusão social.

O princípio da igualdade de oportunidades, inicialmente defendido por Rawls, postula que toda a vida social é identificada como uma competição visando à obtenção de bens escassos. Podemos, em algumas situações, identificar a necessidade de, dada a existência de inúmeras dificuldades, as pessoas serem compensadas. Bobbio nos esclarece que o referido princípio, se elevado a princípio geral, visa permitir que todos os membros de uma comunidade participem da competição pela vida em igualdade de condições e posições.

Por vezes, pode, segundo Bobbio, ser necessário dar tratamento desigual aos desiguais a fim de proporcionar as *mesmas* condições iniciais a todos os indivíduos. Assim, haveria respaldo, inclusive, para que os pobres tivessem tratamento diferenciado ante os mais ricos. De tal maneira, poder-se-iam ser certos bens distribuídos desigualmente a fim de agir justamente com todos os membros de uma sociedade e a fim de garantir igualdade de condições na competição pela vida. Vejamos:

É supérfluo aduzir que varia de sociedade para sociedade a definição de quais devam ser as posições de partida a serem consideradas como iguais (...). Mas não é supérfluo, ao contrário, chamar atenção para o fato de que, precisamente a fim de colocar os indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida, pode ser necessário favorecer os mais pobres e desfavorecer os mais ricos, isto é, introduzir artificialmente, ou imperativamente, discriminações que de outro modo não existiriam. (BOBBIO, 1996, 31-32)

Uma discussão consistente sobre justiça distributiva foi exemplarmente apresentada por John Rawls, no clássico *Uma Teoria da Justiça*. Rawls influenciou as discussões no âmbito da ética, da economia filosófica, da filosofia política e da filosofia do direito e seu legado foi valioso para as construções teóricas sobre a pobreza. Mesmo Sen, que

se distancia em muitos aspectos da teoria de Rawls, parte do alicerce construído pela teoria da justiça rawlsiana.

Rawls<sup>50</sup> se questiona acerca de como devem ser feitos os acordos entre os sujeitos morais para que se alcance uma sociedade ‘bem-ordenada’. Parte da idéia de ‘véu da ignorância’ para analisar a ‘posição original’ dos sujeitos morais que pactuam o contrato social. A sua teoria da justiça baseia-se em duas espécies de bens: os passíveis de distribuição (como renda, oportunidades educacionais, etc) e os que não são diretamente divisíveis (como conhecimento e auto-respeito). Neste plano, uma sociedade liberal-democrática justa é a que se aproxima dos seguintes princípios de justiça:

- 1) Toda pessoa tem o igual direito a um esquema apropriado de liberdades básicas iguais, devendo ser este compatível com a garantia de um esquema similar de liberdade para todos;
  
- 2) As desigualdades sociais e econômicas se justificam com a satisfação de duas condições, quais sejam: a) devem se vincular a posições e cargos abertos a todos em condições de igualdade de oportunidades; b) devem ser estabelecidas para o maior benefício possível para os membros menos privilegiados de uma sociedade (princípio da diferença).

Tais princípios quando aplicados à estrutura básica de uma sociedade orientarão a distribuição equitativa de bens primários aos cidadãos. Esta idéia de bens primários é básica na teoria de Rawls. *Bens primários* são as coisas que um homem racional (cidadão livre e igual) considera como necessárias para viver, independente do que ele deseje num determinado momento. Rawls enumera como bens primários: as liberdades e os direitos fundamentais, a liberdade de movimento e de livre escolha de ocupação num contexto de

oportunidades diversas, as prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade em instituições políticas e econômicas da estrutura básica da sociedade, renda, riqueza e bases sociais do auto-respeito.

Podemos questionar, a partir do enfoque seniano, a prioridade que o primeiro princípio dá às liberdades básicas. Para Sen, a heterogeneidade dos seres humanos pode afetar a conversão de bens primários (incluída a renda) em bem-estar. Não convém confundir ‘satisfação pessoal’ welfarista (baseada na renda) com ‘vantagem pessoal’ (categoria mais abrangente de bem-estar). O acúmulo de renda não parece ser a medida suficiente para o alcance de bem-estar. Para Sen, as comparações interpessoais de vantagens devem se estruturar com base na liberdade substantiva para se alcançar o bem-estar, ou seja, na capacidade de as pessoas escolherem entre diferentes modos de vida que têm razão para valorizar.

Tal divergência entre Sen e Rawls reside no *equalisandum* adotado. Rawls prioriza os bens primários, que devem ser equitativamente distribuídos entre os cidadãos. Esta abordagem, segundo Sen, concentra-se nos *meios* para a liberdade e não na liberdade em si mesma. Para Sen, é possível comparar a liberdade substantiva desfrutada pelas pessoas independentemente do quinhão de bens primários que possuem e da concepção de bem que adotam. O nível de bem-estar, numa sociedade que priorize as capacidades e a liberdade das pessoas, é variável com os valores e opções de cada pessoa. Tais variações são ignoradas se apenas partimos do fator renda para caracterizarmos o nível de bem-estar das pessoas.

Portanto, segundo a perspectiva de Sen, a posse de bens primários não é eficaz para explicar a liberdade substantiva que as pessoas dispõem, ou seja, características como idade, sexo, educação, debilidade física ou psíquica etc, podem influir na obtenção dos resultados valorizados, ainda que as pessoas usufruam de uma mesma cesta de bens primários.

---

<sup>50</sup> RAWLS, 2003

A questão não deve se restringir à definição dos bens primários em si mesmos, mas deve voltar-se para a identificação da capacidade das pessoas, em função das variações interpessoais, usufruírem de tais bens. Neste sentido, A pode ter o bem primário x (como a renda) e, ainda assim, não ser plenamente livre para viver a vida que deseja (como estar bem nutrido). Sen defende que não é o conjunto de bens primários, mas a capacidade para viver do modo que se valoriza que se revela o *equalisandum* mais adequado para uma mais completa teoria da justiça.

## 2.2 Critérios de Distribuição

Dada a indeterminação da idéia isolada de igualdade, há a necessidade de se especificar de que igualdade estaremos tratando. Não basta dizermos apenas “A é igual”. É indispensável dizermos que ‘A é igual a B relativamente a x’. Assim, se escolhermos a igualdade como esfera de aplicação da justiça, devemos especificar a medida da equiparação entre duas situações consideradas injustas ou desiguais. Segundo Bobbio<sup>51</sup>, é relevante abordar a existência ou não da igualdade quando o problema se apresenta em termos de equivalência de coisas ou quando se apresenta em termos de equiparação de pessoas. Neste contexto, os critérios de distribuição permitem, numa dada situação, estabelecer quando duas coisas ou pessoas serão consideradas iguais para que se aja de maneira justa em relação a elas.

Efetivamente devemos igualar *algo* a fim de respaldarmos nossas concepções da justiça. A grande questão, como nos ensinou Sen, é ‘Igualdade de quê?’. Merecimentos? Necessidades? Talentos? Ainda que nenhum dos critérios seja absoluto, é possível, numa determinada situação, haver um critério preponderando sobre outro. Assim, ao inclinarmos-nos para a perspectiva de uma determinada corrente de pensamento, teremos de desconsiderar

uma outra variável conflitante. As respostas à indagação ‘Igualdade de quê?’ nos remetem à diferenciação entre teorias éticas dos ordenamentos sociais porque, como veremos, tal conflito entre variáveis reside na fixação de um ordenamento social central.

Tendo em vista a impossibilidade de enumeração de todos os critérios de distribuição, adotaremos a exemplificação apresentada por Perelman em sua obra “Ética e Direito”, conforme se segue:

### **2.2.1 Igualdade: “A cada qual a *mesma* coisa”**

Quando analisamos o tema da pobreza, intuitivamente nos remetemos a esta concepção de justiça. Cremos que é injusto quando não se faz distinção entre pobres e não pobres. Mas, o que efetivamente quer dizer a expressão ‘mesma coisa’? Trata-se de dar tratamento uniforme, independentemente das particularidades de cada indivíduo, àqueles que são a nossa referência. Assim, ricos e pobres deveriam ser tratados indiscriminadamente para que se fizesse presente a justiça. É a única fórmula puramente igualitária, dado que as diferenças entre os indivíduos não são essenciais. Seria, portanto, a mais próxima da ideal ‘Justiça Perfeita’.

### **2.2.2 Merecimento: “A cada qual segundo seus *méritos*”**

Esta também é uma idéia intrínseca às análises da pobreza. Todavia, aqui, ao contrário da anterior, não se exige um tratamento igual para todos mas sim um tratamento proporcional, variável com o merecimento de cada indivíduo. Sendo o mérito uma qualidade variável, há problemas quanto à sua determinação. Diz Perelman: “Não basta, para serem

---

<sup>51</sup> BOBBIO, 1996



tratados da mesma forma, que dois seres tenham mérito: cumpre ainda que tenham esse mérito no mesmo grau”<sup>52</sup>. Daí, uma concessão de mérito/demérito deve ser feita num mesmo grau e aos mesmos atos a fim de equivaler ao sistema de recompensa/punição a ser aplicado. Esta fórmula, portanto, é falha e não permite avaliar todos os fatores determinantes (trabalho, talento, intelecto, sorte?) do chamado mérito (ou demérito) de uma pessoa.

### **2.2.3 Trabalho: “A cada qual segundo suas obras”**

Como o anterior, este critério requer um tratamento proporcional, ou melhor, baseia-se exclusivamente no resultado de uma ação. É a concepção que molda, por exemplo, o pagamento da remuneração por um trabalho prestado. Trata-se, portanto, da base para a composição da renda dos trabalhadores. Por ela, não é considerado o esforço ou as necessidades de cada um, mas apenas o resultado pelo serviço prestado. Podemos interpretar a noção de merecimento conjugada com alguma concepção de valor do trabalho realizado por uma determinada pessoa.

### **2.2.4 Necessidade: “A cada qual segundo suas necessidades”**

Aproxima-se tal critério do que, comumente, chamamos de *caridade*. Trata-se da tentativa de amenizar o sofrimento daqueles que não detém os meios para satisfação de suas necessidades mínimas. Especificar o conceito de necessidades e, mais especialmente, de necessidades mínimas (básicas ou essenciais) é uma grande dificuldade para os teóricos da pobreza. Como já vimos, é indiscutível a existência de necessidades comuns aos indivíduos, mas este critério não é suficiente para diferenciar os pobres dos não pobres.

---

<sup>52</sup> RERELMAN, 1996, 21

Na realidade esta proposição necessitaria, segundo Heller, de uma nova versão: “a cada qual segundo suas necessidades *essenciais*”. Mas, qual seria a distinção entre necessidades e necessidades essenciais? Não nos parece fácil responder a esta indagação já que ambas as idéias estão imbuídas de obscurantismo. Tomemos como exemplo o alimento: sabemos que é essencial, mas qualitativa e quantitativamente não podemos supor o mesmo. Não conseguimos dizer qual o alimento e em quê quantidade devemos distribuí-lo para sermos justos. Para Heller, serão certas normas e regras<sup>53</sup> que irão dizer quais as ‘necessidades essenciais’ que assim devem ser entendidas por determinado grupo social.

### **2.2.5 Categoria: “A cada qual segundo sua *posição*”:**

Nesta perspectiva, confere-se um tratamento justo quando os seres são tratados de acordo com a classe em que se encontram, mesmo que estas não sejam hierarquizadas. Deste modo, apenas os indivíduos que integram a mesma classe (categoria essencial) serão tratados como iguais. A classificação dos indivíduos de acordo com certas características, como raça, status social, força, etc, que os inseririam numa determinada classe abre espaço para discriminações e, especialmente no plano da conceituação de pobreza, reforça desigualdades. É preciso muito cuidado ao aplicar este critério de distribuição.

---

<sup>53</sup> Normas e regras são de naturezas distintas na medida em que as primeiras são “satisfeitas” de diferentes modos, ou seja, há inúmeras possibilidades para sua efetivação e as segundas são normas de agir em que apenas um caminho é possível, não podendo haver dúvidas quanto a sua aplicação. Heller usa o exemplo da partida de futebol, onde o juiz preocupa-se com a aplicação correta das regras ante, por exemplo, uma situação de cobrança de falta enquanto que o treinador está interessado com a maior dedicação pessoal dos jogadores de seu time (norma do jogo). HELLER, 1998

### **2.2.6 Sistema Legal: “A cada qual segundo o que a lei lhe atribui”**

Aquele que aplica esta fórmula está limitado ao que dispõe o sistema legal convencionado. Busca-se, com isto, a imparcialidade do juiz. Via de regra, se fôssemos aplicar este critério para diferenciar os pobres dos não pobres, recairíamos no conceito subjetivo de pobreza. No Brasil, por exemplo, a legislação<sup>54</sup> dispõe que é pobre quem se autodefine como tal.

### **2.2.7 Teoria das Capacidades: “A cada qual segundo suas capacidades”**

Sen parte de uma concepção pluralista da justiça distributiva entendendo importante igualar os funcionamentos básicos das pessoas, ou seja, a capacidade que as pessoas têm para viver do modo que valorizam. A teoria de Sen, baseada na idéia de capacidades, será melhor desenvolvida na próxima parte deste trabalho.

---

<sup>54</sup> Ver Lei nº 1060/50 ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))

## PARTE II

# ÉTICA DA POBREZA

Uma análise da pobreza que se concentra somente nas rendas pode ficar bem longe da principal motivação por trás de nosso interesse pela pobreza (e que é a limitação das vidas que algumas pessoas são forçadas a viver). Ela também pode deixar de apresentar orientação empírica quanto à gênese e predomínio da privação. Concentrar-se no espaço correto não é menos importante para o estudo da pobreza do que para a investigação geral da desigualdade social.

Amartya Sen, 2001a

# CAPÍTULO 1 – PARÂMETROS SENIANOS PARA A CONCEPÇÃO DE POBREZA

Ao longo dos capítulos anteriores percebemos que há atualmente uma inclinação geral no sentido de que a pobreza não pode ser identificada meramente com a desigualdade de renda. Verificamos que há, para agirmos de maneira justa, vários critérios de distribuição (ou bases informacionais, como diz Sen) e aplicação da justiça, sendo a renda apenas uma das possibilidades de enfoque. Identificamos, portanto, que a escolha de uma variável focal é necessária para respondermos à questão ‘Igualdade de quê’. Só a partir daí é que poderemos conferir tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Em linhas gerais, observamos que Sen postula uma abordagem da pobreza baseada nas capacidades. Para ele, a pobreza deve ser entendida como privação relativa. O propósito deste capítulo é detalhar não apenas o conceito de capacidades e o de privação mas também outros a eles relacionados.

## 1.1 Fundamentos Éticos da Pobreza

Uma reflexão sobre economia adentra, dada a sua referência aos comportamentos humanos, no plano da ética. A ética estabelece juízos de valor, procurando determinar, a respeito da conduta humana, não ‘o que é’, mas ‘o que deve ser’. É, portanto, de natureza normativa, tendo por objeto um sistema de conceitos que não precisam exprimir uma realidade, antes constituem uma *teoria do ideal*. O fato da economia ter se distanciado da ética empobreceu a primeira e especialmente as bases da chamada economia descritiva, como analisa Sen em seu livro “Sobre Ética e Economia”.

A economia é a ciência que se preocupa com a escassez de recursos a serem distribuídos e, portanto, está intrinsecamente relacionada às necessidades e ações humanas. Sua preocupação não está apenas em como os recursos serão distribuídos senão em como tais recursos deveriam ser distribuídos. Partir dos comportamentos humanos é fundamental para a própria validade das considerações éticas da economia do bem-estar, por exemplo. O objetivo é, segundo Sen, “entender, explicar e prever o comportamento humano de modo que as relações econômicas possam ser proveitosamente estudadas e usadas para a descrição, a predição e as políticas econômicas”<sup>55</sup>.

Ao longo deste trabalho, procuramos determinar, fundadamente em uma base ética, em que consiste a pobreza a partir do questionamento de suas estruturas objetivas e da análise de como tais estruturas são expressas em conceitos. Consoante nos lembra Sen, é o indivíduo (agente) quem deve possuir a capacidade fundamental para lidar com as privações e que, portanto, será o referencial de nosso estudo. A base ética que identificamos no conceito de pobreza de Sen reside na idéia de que as pessoas devem ter liberdade para escolherem a vida que desejam ter, ou seja, a *qualidade de vida* depende de escolhas individuais e não de imposições externas, mesmo se estas conduzirem o indivíduo a uma forma de vida tida como ‘rica’. Deste modo, a *escolha contrafactual* tem papel relevante dentro do que estamos chamando ética da pobreza.

A escolha contrafactual é relevante para a liberdade do agente pois que lhe permite escolher algo desde que efetivamente tenha escolha. Uma pessoa dá valor à *vida sem pobreza* e deseja tal vida, *se lhe for dada a escolha*. Assim, diz-nos Sen, “ser capaz de viver do modo que atribuiríamos valor, desejaríamos e escolheríamos é uma contribuição para a liberdade de alguém (não somente para a realização da sua condição de agente, embora

---

<sup>55</sup> SEN, 1999b, 95

também seja isso)”<sup>56</sup>. Para Sen, a realização da condição de agente de uma pessoa não está propriamente relacionada com a busca pelo bem-estar, mas sim à realização de objetivos e valores que tal pessoa tem motivos para buscar.

Uma pessoa pode ter, inclusive, valores outros que não a busca pelo bem-estar. Há, portanto, uma diferença entre a “liberdade da condição do agente” e a “liberdade de bem-estar”. E dizer isto não é o mesmo que dizer que a condição do agente e o bem-estar são independentes um do outro; são, em verdade, distintos entre si, mas interdependentes. De tal modo, pode a busca do bem-estar ser um objetivo valioso de um agente e a não realização deste objetivo lhe poderá acarretar uma frustração significativa.

A expressão “estar livre de” apenas é decisiva quando ao complementá-la, como em “estar livre da pobreza”, a conflitamos com a relação de possibilidades que poderíamos ter utilizado. Neste ponto é que está a relevância da liberdade, ou seja, “a liberdade para escolher e viver do modo que se desejaria”<sup>57</sup>. Para Sen, a liberdade é uma das mais influentes idéias sociais e se queremos proceder à análise da justiça e da igualdade não a podemos ignorar.

Uma ética da pobreza baseada na liberdade como valor molda-se numa noção de liberdade como “poder efetivo para se realizar o que se escolheria”<sup>58</sup>. A liberdade acompanha a responsabilidade e é tanto uma condição almejada quanto temida porque, muitas vezes, pode ser vista em termos de ansiedade e preocupação. Sen, ao focar a igualdade como elemento central da perspectiva da liberdade, em geral, está nos legando a idéia de *desenvolvimento como liberdade*. A pobreza é, dentro desta perspectiva, a ausência de certas liberdades essenciais.

O fato de o agente fazer a escolha por uma determinada coisa não torna as demais possibilidades (que poderiam ser escolhidas e não o foram) destituídas de importância nem

---

<sup>56</sup> SEN, 2001a, 117

<sup>57</sup> SEN, 2001a, 117

<sup>58</sup> SEN, 2001a, 118

para o agente nem para as outras pessoas da sociedade. Isto é importante porque respalda certas análises no uso de comparações interpessoais, fundamentais numa relação entre ética, política e economia, como vimos. Poderá, inclusive, a sociedade ter que arcar com o ônus de auxiliar certas pessoas no alcance do bem-estar, especialmente se estas correm riscos por tal situação. Todavia, a sociedade pode não ter a mesma responsabilidade sobre a “promoção de outros objetivos da condição de agente desta pessoa”. Exemplifica-nos Sen:

(...) a sociedade pode ser vista como tendo uma responsabilidade especial de assegurar que ninguém tenha de passar fome, ou deixe de ter atenção médica para uma doença séria, mas bastante tratável. Por outro lado, isto não traz qualquer implicação de que a sociedade deva assumir uma atitude igualmente protetora da meta – da condição de agente dessa pessoa – de, digamos, erigir uma estátua em honra de algum herói que ela admira especialmente (mesmo quando a pessoa mesma atribui mais importância a erigir a estátua que a estar bem nutrido e ter cobertura médica). (SEN, 2001a, 120)

Por tudo isto, a avaliação da desigualdade deve ser relacionada com seus propósitos e com a escolha do foco informacional. Não apenas estabelecer a necessidade de se aplicar políticas de redistribuição é o suficiente para sanar eventuais injustiças. Há também que se definir os princípios sobre os quais tais políticas deverão se orientar. Neste sentido, quando nos detemos com o estudo da pobreza, a partir das orientações já desenvolvidas, podemos traçar, duas linhas de pensamento mais usuais acerca de uma política redistributiva<sup>59</sup>:

1) Na linha de pensamento de Rawls, são identificados certos “bens primários” como indispensáveis à sobrevivência das pessoas, o que não implica na transferência de benefícios de um grupo em favor de outro a fim de que não se leve aos beneficiados a se esforçarem menos.



2) Outra linha é daqueles, donde incluímos Sen, que se orientam a partir de um enfoque ético sobre as desigualdades. As medidas a serem adotadas devem permitir, além de certa eficácia econômica, melhoria na utilização das capacidades dos indivíduos. Deste modo, o argumento econômico por si só não seria suficiente para explicar a distribuição de renda em benefício dos mais pobres.

Assim, uma indagação sobre a natureza da pobreza pode receber tanto uma forma descritiva quanto uma forma relacionada a políticas.<sup>60</sup> A primeira perspectiva identifica a pobreza como privação, isto é, tem por exercício primordial decidir quem está verdadeiramente privado conforme isso é julgado na sociedade em observação. A segunda orientação relaciona-se com a recomendação de políticas que se façam importantes para solucionar tais problemas.

Para Sen, o reconhecimento da pobreza deve ir além da mera recomendação de políticas. Isto significa que, inicialmente, temos que diagnosticar a privação para depois determinarmos o que deve ser feito com os meios disponíveis. Só após isto é que será possível desenvolver as políticas reais a serem aplicadas com os meios de que a sociedade dispõe<sup>61</sup>. Reconhecemos que as variações existentes de sociedade para sociedade, mas, ainda assim, julgamos possível acordar, em linhas gerais, o que significa *privação e pobreza*. Deixamos para a terceira parte do trabalho um diagnóstico particularizado da pobreza e da privação no Brasil.

---

<sup>59</sup> DESTREMAU, 1999

<sup>60</sup> SEN, 2001a, 170

<sup>61</sup> SEN, 2001a, 171

## 1.2 Pobreza, Privação e Exclusão Social

Ainda que vivencemos um período fértil em diversos setores (tecnológico, científico, artístico, etc), persistem problemas antigos como a pobreza, fomes e intolerância. Cada um destes problemas é produto da privação de determinada espécie de liberdade sofrida por um indivíduo. Assim, o alcance do desenvolvimento exige que sejam removidas as principais fontes de privação<sup>62</sup>, dentre as quais encontra-se a pobreza.

Para Sen, a liberdade assume um papel relevante para o desenvolvimento por duas razões: avaliatória e da eficácia. A razão avaliatória avalia o progresso havido em relação ao aumento da liberdade das pessoas, ou seja, se foi atingido um certo estágio de desenvolvimento. A razão da eficácia traz em seu bojo relações empíricas apoiadas na idéia de que a realização do desenvolvimento depende da livre condição de agente das pessoas, ou seja, procura verificar se houve um aumento no potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e para influenciarem na mudança do mundo.

As liberdades instrumentais básicas são fundamentais para que as pessoas possam efetivamente exercer suas capacidades e, conseqüentemente, não serem atingidas por determinadas espécies de privação. A privação da liberdade decorre ou de processos inadequados ou de oportunidades inadequadas. O desenvolvimento demanda um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Buscar a qualidade de vida para os indivíduos que dela carecem é indispensável. E isto apenas será possível com a melhoria dos serviços básicos oferecidos, independentemente dos baixos níveis de renda. Diz Sen:

A qualidade de vida pode ser muito melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais. O fato de a

---

<sup>62</sup> Sen cita como fontes de privação: pobreza, fomes coletivas, tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos (subnutrição, morte prematura, etc), intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos, insegurança econômica – SEN, 2001a

educação e os serviços de saúde também serem produtivos para o aumento do crescimento econômico corrobora o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar ‘ficar rico’ primeiro. (SEN, 2000a, 66)

A expressão *exclusão social* abarca tanto problemas sociais quanto econômicos e a identificação dos excluídos não é tarefa das mais fáceis. Muitos teóricos, como Silver<sup>63</sup> enumeram algumas carências que afetam os excluídos tais como carência de emprego, bem-estar, educação, dentre outros. Todavia, esta forma de conceber a exclusão social afastou os teóricos da pobreza de se aproximarem deste conceito. Sen, ao investigar o alcance da exclusão social, busca saber se este contribui efetivamente para compreender a natureza da pobreza, suas causas e se influi no implemento de ações para combater a pobreza. Será que a exclusão social influi na compreensão da pobreza ou será que esta abordagem deve ser abandonada?

Adam Smith foi quem, segundo Sen, colocou as noções de exclusão e inclusão no centro da análise da pobreza a partir de suas considerações sobre a natureza das “necessidades” para se levar uma vida digna. Por *necessidades*, Smith compreende:

By necessities I understand not only the commodities wich are indispensably necessary for the support of life, but what ever the custom of the country renders it indecent for creditable people, even the lowest order, to be without (...) Custom has rendered leather shoes a necessary of life in England. The poorest creditable person of either sex would be ashamed to appear in public without them. (SMITH, 1776/1996 apud SEN, 2000c, 5)

A principal importância da aproximação entre os conceitos de exclusão social e pobreza, segundo Sen, deve-se ao fato de que o primeiro enfatiza as relações entre as diferentes manifestações de privações de capacidades e, com isto, se relaciona também às experiências de pobreza. Uma perspectiva da pobreza como privação de capacidades é

---

<sup>63</sup> SILVER, 1995 apud SEN, 2000c

multidimensional visto haver inúmeras possibilidades de capacidades e funcionamentos que os indivíduos têm razão para valorizar. Por isto, Sen nos sugere uma aproximação da análise da pobreza com o estudo da exclusão social.

O primeiro ponto relevante nesta aproximação entre pobreza e exclusão social é considerar que as pessoas têm boas razões para não quererem ser excluídas da vida social. Os indivíduos vivem inescapavelmente uma vida em sociedade. Portanto, a exclusão social, sob este prisma, pode ser tomada como constitutiva da pobreza como privação de capacidades. Outro item importante da aproximação entre pobreza e exclusão social decorre da consideração de que os indivíduos excluídos das relações sociais tendem a sofrer outros tipos de privações que os limitarão nas oportunidades que se lhes serão oferecidas. Sen dá-nos um exemplo:

(...) being excluded from the opportunity to be employed or to receive credit may lead to economic impoverishment that may, in turn, lead to other deprivations (such as undernourishment or homelessness). Social exclusion can, thus, be *constitutively a part of capability* deprivation as well as *instrumentally a cause* of diverse capability failures. (SEN, 2000c, 3, grifo do autor)

É importante reconhecer a versatilidade e adaptabilidade do conceito de exclusão social mantendo sempre o cuidado de não usarmos o termo indiscriminadamente. Devemos atentar para a significativa causalidade entre a privação e a exclusão. Este é o caso que ocorre quando damos como exemplo das causas da pobreza a fome (exclusão do acesso ao alimento). Pode ser um caso de fome por convenção religiosa ou outro fator não característico de pobreza. Há que se considerar, portanto, a liberdade que a pessoa tem para fazer suas escolhas. A referida diferenciação entre relevância constitutiva e importância instrumental é apenas uma das distinções possíveis para a compreensão do conceito e alcance da noção de exclusão social.

### 1.3 Igualdade Basal, Liberdade e Critérios de Distribuição

As diferenças entre as pessoas influenciam nas oportunidades a elas oferecidas. Tais variações decorrem tanto de influências externas (ambiente natural e social) como de características pessoais (idade, aptidões físicas e mentais) e ambas são valiosas numa avaliação sobre a desigualdade. Sen nos dá um exemplo para explicar esta perspectiva: se duas pessoas recebem a mesma renda, mas uma é doente e a outra sã, haverá desigualdade entre elas na medida em que uma terá mais capacidade para realizar os funcionamentos que valoriza<sup>64</sup>. Com isto, fica evidente que a igualdade num determinado *espaço* pode conduzir à desigualdade em outro espaço.

Múltiplas são as variáveis possíveis para avaliar as vantagens ou desvantagens relativas das pessoas: renda, riquezas, utilidades, recursos, liberdades, direitos, qualidade de vida, etc. E exatamente pela heterogeneidade das pessoas que as diferenças de foco (escolha do espaço) são relevantes. Como nos diz Sen: “Uma das conseqüências da ‘diversidade humana’ é que a igualdade num espaço tende a andar, de fato, com a desigualdade em outro”<sup>65</sup>. Os principais problemas do igualitarismo tendem a concentrarem-se na fixação dos espaços de igualdade e uma ética da igualdade deve partir da heterogeneidade humana a fim de considerar as relações entre os diversos espaços.

A referida abordagem é estrategicamente importante para justificar a desigualdade pela igualdade, ou seja, defendendo a desigualdade em algum espaço relevante, teremos que assumir que esta desigualdade é conseqüência da igualdade num outro espaço, via de regra até mais importante. Tal ‘consenso’ sobre a validade de se ter a igualdade na ‘base’ é relevante para desenvolver não apenas a questão ‘Igualdade de quê’ mas também ‘Qual é o espaço

---

<sup>64</sup> SEN, 2001a

<sup>65</sup> SEN, 2001a, 51

correto para a igualdade basal?'. Neste momento, torna-se importante, inclusive, abordar a relação entre liberdade e igualdade.

Por mais que muitos teóricos tentem contrastar igualdade e liberdade, Sen defende que ambas são complementares. Não há, segundo ele, como defender uma proposta libertária sem considerar a distribuição de direitos entre os indivíduos participantes do processo, ou seja, se partimos da liberdade não podemos ignorar “a quem, quanta, distribuída como, quão igual?”. Daí, defender Sen uma espécie de ‘liberdade igual’, conforme se segue:

A crença de que a liberdade é importante não pode, portanto, estar em conflito com a visão de que é importante que os ordenamentos sociais sejam dispostos para promover a igualdade de liberdades que as pessoas têm. Pode haver, é claro, um conflito entre uma pessoa que defende a igualdade de alguma variável *outra que* a liberdade (tal como a renda ou riqueza ou bem-estar) e alguém que quer somente liberdade igual. Mas esta é uma disputa sobre a questão “Igualdade de quê?”. (SEN, 2001a, 53)

Sen procura demonstrar que a própria idéia de desenvolvimento deve ser vista como um processo das liberdades reais que as pessoas desfrutam, ou seja, o desenvolvimento deve ser encarado como a extirpação de privações de liberdade que impeçam o indivíduo de por si mesmo fazer escolhas e exercer a sua condição de agente. A eliminação das privações de liberdades substanciais é, portanto, integrante do próprio *desenvolvimento*.

Este enfoque nas liberdades substantivas contrasta com abordagens baseadas em liberdades instrumentais, como as alicerçadas no aumento de renda pessoal. Há inúmeros fatores determinantes (meios) para a expansão das liberdades substantivas (reais) de uma pessoa e o aumento de renda pessoal é apenas um deles<sup>66</sup>. Nem sempre a privação de liberdades substantivas se relaciona apenas com a pobreza econômica, podendo, em outras

---

<sup>66</sup> Outros podem ser dados como exemplos: crescimento do PIB, disposições sociais e econômicas, direitos civis, etc.

situações, se relacionar com a carência de serviços públicos e assistência social ou até mesmo com a negação de liberdades políticas e civis.

Se promovemos a igualdade, independentemente de distribuição, pode ser que esta conflite com a igualdade de outra variável, como a renda. Todavia, isto é, para Sen, “um conflito entre concentrar-se na liberdade e nas rendas” e “um conflito entre um interesse por padrões distributivos e considerações agregativas não distributivas”, mas não propriamente um conflito da liberdade *versus* igualdade. Para Sen, ao passo que a liberdade pode estar entre as possibilidades dos ‘campos de aplicação’ da igualdade, a igualdade está entre as possibilidades dos ‘padrões de distribuição’ da liberdade. Não há, portanto, como deixarmos de lado a indagação ‘Igualdade de quê?’.

O enfoque de Sen está inclinado às múltiplas exigências de igualdade relativas tanto às *realizações* propriamente ditas quanto às *liberdades para realizar*. Esta aparente flexibilidade do conceito de igualdade foi duramente criticada por teóricos como Douglas Rae. Sen não postula que a tese que permite diversas interpretações de igualdade seja completamente vazia de conteúdo. Para ele, a escolha da igualdade num espaço é imprescindível, de forma que não configura uma exigência vazia. E, após a fixação do espaço, a igualdade se desdobrará num rol de padrões (possibilidades), ainda que sequer haja especificação sobre um índice de igualdade a ser adotado.

Ao avaliar, por exemplo, a justiça, o exercício de fixação do espaço não é meramente formal, mas sim de discriminação substantiva. Deste modo, mesmo escolhido o espaço, poder-se-á questionar as exigências da igualdade em cada contexto. E, ainda assim, Sen não acredita ser este um empecilho intransponível à delimitação do conceito. A pluralidade de espaços para consideração da igualdade é um reflexo da pluralidade de noções substantivas de vantagem individual em comparações sociais. Sen nos sugere que a delimitação da ‘igualdade basal’ é uma exigência da “classe de teorias normativas dos

ordenamentos sociais” que nos é de interesse. E, como vimos, esta igualdade basal do sistema implica nos padrões distributivos em outros espaços (igualdade num espaço e desigualdade noutros).

Mas a questão da diversidade não é a única na avaliação da igualdade. As exigências da igualdade variam na proporção em que os contextos exigem, ou seja, as “liberdades, direitos, utilidades, rendas, recursos, bens primários, satisfação de necessidades, etc, fornecem maneiras diferentes de ver as respectivas vidas de pessoas diferentes, e cada uma das perspectivas conduz a uma visão correspondente de igualdade”<sup>67</sup>. Na teoria dos ordenamentos sociais proposta por Sen, a posição de uma pessoa pode ser analisada a partir de duas perspectivas, como vimos: *realização e liberdade para realizar*. A liberdade para realizar corresponde à “*oportunidade real* que temos para fazer ou alcançar aquilo que valorizamos” enquanto que as realizações são aquilo que efetivamente “consequimos fazer ou alcançar”<sup>68</sup>. Portanto, a desigualdade pode ser tomada num ou noutro plano, ainda que ambos venham a colidir.

Vários são os modos para procedermos ao julgamento da realização tais como “utilidade (prazeres obtidos ou desejos satisfeitos), opulência (rendas ganhas ou consumos usufruídos) ou qualidade de vida (medidas de padrões de vida)”<sup>69</sup>. A escolha de um espaço é, como vimos, fundamental, mas é também relevante, no tocante à caracterização da realização, indagarmos qual a diferença entre a ‘extensão da realização’ e a ‘liberdade para realizar’.

Sen inicia o capítulo 3 de seu livro “Desenvolvimento como Liberdade” com a parábola de Annapurna: afinal, Dinu, Bishanno e Rogini são pobres, mas quem poderia ser considerado o mais pobre por Annapurna? Quais as alternativas para que uma sociedade possa

---

<sup>67</sup> SEN, 2001a, 56

<sup>68</sup> SEN, 2001a

<sup>69</sup> SEN, 2001a, 69



ser mais justa e igualitária? Reproduzimos a seguir a referida parábola com vistas a analisarmos algumas destas maneiras diferentes de observar a igualdade:

Annapurna quer que alguém arrume o jardim de sua casa, (...) – Dinu, Bishanno e Rogini – desejam muito esse trabalho. Ela pode empregar qualquer um deles, mas a tarefa é indivisível (...)

Ela deduz que, embora todos eles sejam pobres, Dinu é o mais pobre dos três; (...). Isso faz com que Annapurna se sinta fortemente inclinada a dar o trabalho a Dinu (“O que pode ser mais importante do que ajudar os mais pobres?”, ela se pergunta).

Contudo, ela também deduz que Bishanno empobreceu há pouco tempo e se encontra psicologicamente mais deprimido em razão de seus reveses. Dinu e Rogini, em contraste, têm uma longa experiência da pobreza e estão habituados a ela. (...) (“Sem dúvida, eliminar a infelicidade deve ser prioridade máxima”, diz a si mesma).

Mas Annapurna também fica sabendo que Rogini está debilitada em razão de uma doença crônica (...). Ninguém nega que Rogini é menos pobre do que os outros dois (...) (“Faria a maior diferença para a qualidade de vida e para a liberdade de não estar doente”, ela infere).

(...) Annapurna está a par de todos os três fatos relevantes e precisa escolher entre os três argumentos, tendo cada um deles sua pertinência. (SEN, 2000a)

**a) Baixa Renda: “Dinu é o mais pobre dos três”**

Ainda que múltiplas sejam as variações entre os indivíduos e, conseqüentemente, as fontes das desigualdades, é importante determinar o tipo de desigualdade a ser combatido. Mesmo Rousseau<sup>70</sup>, representante mais fervoroso do igualitarismo, reconheceu, em seu livro “Discurso sobre as origens e os fundamentos das desigualdades entre os homens”, haver dois desdobramentos da desigualdade: desigualdade natural (ou física) e desigualdade social (ou política). Nesta classificação, a primeira relaciona-se com as diferenças de idade, saúde, força corporal e qualidades do espírito enquanto que a segunda se constrói a partir do consentimento entre os homens (convenção). Assim, para Rousseau, apenas as desigualdades sociais é que devem ser extintas.

---

<sup>70</sup> ROUSSEAU, 1999

Tendo em vista que a desigualdade, via de regra, indica uma comparação entre duas ou mais situações, esta também se relaciona com as noções de inclusão e de exclusão em alguma medida. Há que se delimitar mais precisamente para o que devemos atentar dentro do que chamamos desigualdade social. Uma das possibilidades, como no caso de Dinu, relaciona-se à desigualdade econômica. Os juízos sobre a desigualdade econômica não são, principalmente, objeto de investigação dos economistas e cientistas sociais. Todavia, a natureza da desigualdade econômica, especialmente a desigualdade de renda, é relevantíssima para uma discussão filosófica sobre a pobreza. Diz Mourão:

Toda tentativa de formular uma explicação sobre os fatores determinantes da distribuição de renda, envolve necessariamente um posicionamento filosófico e ideológico do analista sobre o que considera o verdadeiro objeto e método da ciência econômica. Os aderentes da teoria neoclássica, por exemplo, advogam que a distribuição de renda é apenas um caso especial da teoria dos preços, sendo completamente determinada na esfera da troca (o que Marx chamou de esfera de circulação). A origem da renda é explicada pela escassez dos serviços dos ‘fatores’ pertencentes aos agentes econômicos, independentemente de quão desigual possa vir a ser a estrutura repartitiva da propriedade dotacional desses fatores. (MOURAO, 1993, 6)

Para Sen, as medidas da desigualdade, em geral, podem ser categorizadas a partir de dois sentidos<sup>71</sup>: *objetivo* e *normativo*. O sentido objetivo da desigualdade corresponde à “medida estatística da variação relativa da renda” enquanto que o sentido normativo baseia-se numa idéia normativa de bem-estar. As vantagens desta diferenciação, segundo Sen, são que o enfoque objetivo nos permite observar mais ou menos desigualdade e valorá-la em termos éticos enquanto que o enfoque normativo segue uma orientação valorativa subjetiva (O que é bem-estar?) e, portanto, insatisfatória para o entendimento da pobreza.

É comum, portanto, a orientação bibliográfica no sentido de tomar como sinônimas as idéias de pobreza, dado que esta remete-nos a uma noção de ausência de bem-

---

<sup>71</sup> SEN, 1979, 14-15

estar, e desigualdade de renda. Todavia, o próprio Sen nos lembra que estes enfoques não são isolados visto que as medidas da desigualdade tendem a combinar as características objetivas e normativas. Em verdade, a renda, desdobramento da igualdade econômica, é apenas *um* dos meios que geram a pobreza.

Uma abordagem da igualdade econômica adstrita apenas à aquisição de bens materiais (dentre os quais está a renda) traz alguns problemas básicos. O primeiro deles reside na determinação destes bens. Quais devem ser efetivamente tais bens? E em decorrência disto, quais as necessidades que devem ser atendidas? Tal *indeterminação* é um dos fatores prejudiciais a esta abordagem. Mas, ainda que seja possível determinar a natureza dos bens materiais necessários a um indivíduo, restariam outros problemas, tais como os acerca da utilização e posse do bem. O indivíduo poderia apenas gozar do bem ou deverá ter para si o domínio sobre o mesmo? Basta o uso ou é indispensável a posse?

A renda, por sua vez, é o uso temporário de um bem durável a ser devolvido ao seu possuidor tão logo finde o prazo estipulado para o uso. E a sua distribuição pode ser pessoal ou funcional<sup>72</sup>. Na distribuição pessoal da renda, as rendas totais dos indivíduos (ou famílias) são estratificadas, independentemente da procedência dos rendimentos. Já na distribuição funcional da renda, o mais importante é o modo como a renda será repartida entre as classes sociais. A distribuição pessoal gera problemas quando analisados critérios para se determinar a renda, tais como: salário, talento inato, esforço e sorte, sucesso escolar (Teoria da Distinção pela Instrução), beleza, etc. Esta abordagem de distribuição pessoal da renda é adequada apenas aos teóricos neoclássicos na medida em que acentua o individualismo e ignora as variações inter-sociais.

Podemos, ainda, observar a renda a partir da abordagem que considera realização e liberdade para realizar. Segundo Sen, os recursos podem nos informar qual o conjunto de

mercadorias que nos é possível escolher e, com isto, haverá um movimento para se prestar maior atenção à liberdade na medida em que deixamos de focar as realizações e passamos a focar os recursos. Todavia, o autor nos alerta:

Ainda que este tenha sido um movimento na direção correta (no que diz respeito à liberdade), o hiato entre recursos que nos auxiliam a conseguir liberdade e a extensão da liberdade em si é importante em princípio e pode ser crucial na prática. A liberdade tem de ser distinguida não apenas da realização, mas também de recursos e meios para a liberdade. (SEN, 2001a, 71)

No tocante à renda real, a diferença entre realização e liberdade para realizar pode ser tomada a partir de duas perspectivas: uma baseada no benefício do pacote particular de mercadorias que uma pessoa adquire (“visão da seleção”) e outra que se baseia no conjunto de pacotes que uma pessoa poderia ter adquirido com uma determinada renda (“visão das opções”). A visão das opções se baseia na afirmação “escolher x de um conjunto B é superior a escolher y de um conjunto B se A oferecer, inter alia, a possibilidade de escolher y também”<sup>73</sup>. Tal enfoque é estruturado com base na observação do “preço-quantidade” comprada para analisar a liberdade para escolher de uma pessoa. Por outro lado, a visão de seleção se baseia na comparação entre os pacotes x e y, presumindo-se uma “estrutura particular de preferências”. A diferença entre as abordagens é relevante para a orientação da liberdade de escolha:

Enquanto a visão da seleção considera diretamente a bondade dos pacotes de mercadorias (nada mais estando envolvido), a visão das opções também pode ser usada para comparar as extensões da liberdade de escolha. Na literatura da preferência revelada, nenhum valor intrínseco é atribuído à liberdade como tal e ela é avaliada em termos puramente instrumentais (em termos do valor do pacote escolhido), mas a mesma técnica de análise pode ser adotada para levar em conta o valor intrínseco da liberdade (se a liberdade é vista como importante em si mesma). (SEN, 2000b)

---

<sup>72</sup> MOURAO, 1993

<sup>73</sup> SEN, 2001a, 72

Vale lembrar, inobstante o que já foi dito, que também a heterogeneidade humana influi na variabilidade da conversão de recursos em liberdade para realizar, tornando tal indicador da renda pouco eficaz para a determinação da liberdade que uma pessoa tem para ser ou fazer algo. Se negamos às pessoas oportunidades sociais, como educação, saúde, etc, os resultados não apenas se limitarão a existência de desigualdade neste contexto, mas também influirão no desenvolvimento econômico, político e cultural de toda a sociedade.

**b) Baixa Utilidade:** “eliminar a infelicidade deve ser prioridade máxima”

Os defensores da corrente utilitarista partem do pressuposto de que o gênero humano está dominado pela dor (ausência de felicidade) e pelo prazer. Tendo em vista que as instituições devem estar comprometidas com a promoção do bem-estar dos indivíduos, estas devem estar voltadas para a promoção da felicidade média dos indivíduos. Deste modo, é possível até que o bem-estar individual seja sacrificado em detrimento do bem-estar médio da sociedade. A abordagem utilitarista é claramente inclinada a dar maior importância à realização do que à liberdade para realizar. Bishano, por ter menos tempo de vida no estado de pobreza, estaria em situação desprivilegiada em relação a Dinu e Rogini? Pela abordagem utilitarista, sim. Segundo Sen, os utilitaristas tendem a “limitar as comparações interpessoais para a avaliação social e a realizações apenas”<sup>74</sup> e a identificar realizações com utilidades realizadas.

Este foco utilitarista tem sido contestado na medida em que a avaliação política é construída com base nos meios (bens primários ou recursos, por exemplo) e estes, sem dúvidas, aumentam a liberdade para realizar. Os principais críticos foram, especialmente, os

defensores da teoria dos bens primários de Rawls e da teoria dos recursos de Dworkin. Sen reconhece que esta mudança de enfoque foi valiosa porque trouxe uma nova perspectiva para a liberdade, afastando-a da realização como tal. Entretanto, o fato de igualar parcelas de bens primários não iguala, segundo Sen, as liberdades substantivas a serem gozadas por pessoas diferentes dado que pode haver importantes alterações na conversão de bens primários em liberdades. Tais variações podem envolver questões sociais extremamente complexas quanto simples (como diferenças físicas). Sen esclarece-nos:

(...) a abordagem da capacidade diferencia-se da avaliação utilitarista (e, mais genericamente, da avaliação welfarista) por abrir espaço para uma variedade de ações e estados considerados importantes por si mesmos (não somente *porque* eles podem produzir utilidade, nem apenas na proporção que a produzem). Neste sentido, a perspectiva das capacidades fornece um reconhecimento mais completo da variedade de maneiras sob as quais as vidas podem ser enriquecidas e empobrecidas. Também se diferencia daquelas abordagens que baseiam sua avaliação em objetos que não são, em nenhum sentido, funcionamentos e capacidades pessoais, por exemplo, quando se julga o bem-estar pela renda real, riqueza, opulência, recursos, liberdades formais ou bens primários. (SEN, 2001a, 83)

A medição do bem-estar de uma pessoa levando-se em consideração apenas a felicidade ou infelicidade que esta desfruta é extremamente limitada. O grau de felicidade é também o reflexo das expectativas de uma pessoa ante o tratamento que ela efetivamente venha a ter na sociedade. Assim, pode-se esperar que uma pessoa que viveu sem muitas oportunidades, com dificuldades inúmeras e sem muita esperança, seja mais conformada com uma vida de privações que outra que não passou pela mesma situação de infortúnios. Agregar pouco valor ao sofrimento de pessoas cujo bem-estar já é limitado em função da sua necessidade de sobreviver é um equívoco. Rogini não pode, portanto, ser considerado mais pobre que os demais.

---

<sup>74</sup> SEN, 2001a, 70

O bem-estar da pessoa identificado como tendo por única fonte a utilidade pode ser criticado porque, segundo Sen: “1) o bem-estar não é a única coisa valiosa; 2) a utilidade não representa adequadamente o bem-estar”. Ainda, segundo Sen: “Na medida em que estamos preocupados com as realizações da pessoa, ao fazer o juízo ético, a realização de utilidade pode muito bem ser parcial, inadequada e desorientada”<sup>75</sup>.

**c) Inadequação de Capacidades:** “Faria a maior diferença para a qualidade de vida e para a liberdade de não estar doente”

Sen entende que as oportunidades de hoje (capacidades) dependem de outros fatores que não apenas a renda (Ex: saúde). Tais fatores devem ser considerados para a medição do bem-estar. O autor resgata uma perspectiva ética da economia a partir de instrumentos da filosofia e da própria economia. Resta, portanto, indispensável analisarmos no que consiste a expressão *capacidades* e quais as capacidades necessárias às pessoas na vida.

#### **1.4 Teoria das Capacidades: “A cada qual segundo as suas *capacidades*”**

Sen parte da reflexão sobre a fome endêmica para questionar a abordagem baseada nas *basic needs* e na renda como fundamentos para o bem-estar dos indivíduos. Esta análise se estende às suas observações sobre as desigualdades sociais e à pobreza. Como vimos, Sen nos mostra que é a incapacidade de adquirir os bens (e não os bens em si mesmos) a principal responsável pela pobreza e pela fome<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> SEN, 2000b, 63

<sup>76</sup> SEN, 1999 a

A pobreza não é, portanto, apenas carência de necessidades básicas, mas o uso indevido (ou até o não uso) das capacidades para realizar certos funcionamentos essenciais. Trata-se de uma abordagem qualitativa que enfatiza não apenas a realização mas também a liberdade para realizar. Os chamados funcionamentos são, em linhas gerais, o modo como um indivíduo leva a vida, quais as capacidades que dispõe, que oportunidades se lhes serão apresentadas e quais poderá efetivamente escolher.

A abordagem da pobreza como privação de capacidades passa, portanto, o plano da chamada igualdade das oportunidades, enfatizando as liberdades substantivas que as pessoas têm para viverem. Esta concepção não despreza a baixa renda como uma das causas da pobreza. A renda continua sendo um *meio* importante para a obtenção de capacidades. No entanto, é apenas um dos meios para ela. O enfoque nas capacidades se distancia do utilitarismo, dos “bens primários” de Rawls e da “igualdade de recursos” de Dworkin.

Ao abordar a desigualdade pelo prisma das capacidades, Sen permite que as discussões em torno do confronto liberdade *versus* igualdades sejam superadas. Seu enfoque nos permite uma nova perspectiva para os problemas oriundos das questões sobre igualdade/desigualdade nas sociedades. Além disto, nos permite ampliar o enfoque econômico habitualmente enfatizado quando nos defrontamos com as questões do mundo globalizado<sup>77</sup>.

A expressão “capacidades” por si só não demanda grandes atrativos. Apenas quando a analisamos sob o prisma da desigualdade é que podemos empregá-la para uma análise sobre a pobreza<sup>78</sup>. Desenvolver a capacidade humana<sup>79</sup> é um pressuposto para que o

---

<sup>77</sup> THERBORN, 2000

<sup>78</sup> SEN, s/d a

<sup>79</sup> Ainda que os termos “capital humano” e “capacidade humana” se relacionem às habilidades adquiridas pelas pessoas, não podemos confundi-los. Como nos explica Sen: “*El primer concepto se concentra en el carácter de agentes [agency] de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección*” (SEN, s/d (b)). Deste modo, enquanto a expressão



indivíduo desfrute de uma vida digna, mais livre e menos desigual. O principal benefício desta análise da pobreza em função das capacidades da pessoa é que com ela temos uma maior clareza para as naturezas e causas da pobreza e privação, deixando-nos de nos ater aos *meios* para atentarmos para os *fins* que as pessoas têm razão de buscar e, conseqüentemente, para as liberdades reais destas rumo ao alcance de tais fins<sup>80</sup>. Em favor desta abordagem de pobreza (que chamaremos de “pobreza real”), Sen nos apresenta três argumentos:

- i) as privações são intrinsecamente importantes (ao passo que a renda baixa é apenas instrumentalmente importante);
- ii) a renda não é o único instrumento de geração de capacidades (e, portanto, de privação de capacidades);
- iii) o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional (variável entre comunidades, famílias e indivíduos). (SEN, 2001a)

A noção básica desta perspectiva centrada na capacidade é, como vimos, a de *funcionamentos*. As capacidades são definidas a partir das mesmas variáveis focais dos funcionamentos. Deste modo, quanto ao espaço, tanto faz focalizarmos funcionamentos ou capacidades: “uma combinação de funcionamentos é um ponto em tal espaço, enquanto a capacidade é um conjunto de tais pontos”<sup>81</sup>. Podemos entender o termo funcionamentos como “as coisas que [uma pessoa] espera fazer ou ser ao viver”<sup>82</sup>. A capacidade de uma pessoa é o que a permite, dentro de um conjunto de funcionamentos possíveis, escolher qual lhe proporcionará melhor qualidade de vida. Deste modo, os funcionamentos podem ser de ordem elementar, como estar bem nutrido, ou mais complexos, como alcançar a autodignidade.

A variação de funcionamentos é inerente à própria diversidade humana. Assim, deve haver uma ponderação na observância de funcionamentos e na valoração de vantagens

---

“capacidade humana” é mais ampla visto abarcar as conseqüências diretas ou não das habilidades humanas, a expressão “capital humano” é mais restrita, sendo englobada pela anterior.

<sup>80</sup> SEN, 2000a

individuais e sociais. A combinação de fatores como características pessoais, meio e circunstâncias econômicas (renda) influencia o modo como uma pessoa irá valorar determinado objeto de referência<sup>83</sup>. Diz-nos Sen que o bem-estar de uma pessoa é dependente dos funcionamentos realizados: “Se uma pessoa é bem nutrida, está em boa saúde, etc, deve ser intrinsecamente importante a ‘bem-dade’ (*wellness*) do estado dessa pessoa”<sup>84</sup>. Mas, como os funcionamentos realizados se aproximam da idéia de bem-estar?

Primeiramente, sendo os funcionamentos realizados constitutivos do bem-estar de uma pessoa, a capacidade desta pessoa para realizar funcionamentos é a própria liberdade da pessoa para ter bem-estar (oportunidades reais). Outra possibilidade de relação entre bem-estar e capacidades reside no fato de o “bem-estar *realizado* depender da capacidade para realizar *funcionamentos*” e, com isto, a vida de uma pessoa pode ser mais afortunada de oportunidades de escolha refletida. Seja qual for o enfoque nas capacidades, este se distancia das abordagens tradicionais baseadas nos bens primários, recursos ou renda real visto serem estes apenas meios para a liberdade.

O rol dos funcionamentos relevantes não é de difícil seleção quando o determinamos pela descrição das capacidades correspondentes. No tocante à pobreza extrema em economias em desenvolvimento, por exemplo, Sen nos mostra que podemos elencar certos funcionamentos importantes, como a capacidade para estar bem nutrido e abrigado, a capacidade para estar livre de doenças e da morte prematura, dentre outras. Dependendo do contexto, o rol poderá ser maior e mais diversificado. O grande problema da abordagem nas capacidades, como ressaltou Charles Beitz<sup>85</sup>, é o fato de que nem todas as capacidades têm a mesma relevância.

---

<sup>81</sup> SEN, 2001a, 91

<sup>82</sup> SEN, s/d a

<sup>83</sup> SEN, s/d a; SEN, s/d b

<sup>84</sup> SEN, 2001a, 80

<sup>85</sup> BEITZ, 1986 apud SEN, 2001a

Em contraposição a esta crítica, Sen observa que o grau de importância atribuído a alguns tipos de capacidades não é uma dificuldade conceitual. As capacidades são fundamentais tanto para o *nível do bem-estar realizado* quanto para a *liberdade para realizar o bem-estar*. Além disto, a necessidade de ponderar e selecionar capacidades é um dos fundamentos da própria abordagem nas capacidades, como podemos depreender dos esclarecimentos de Sen que se seguem:

A importância variada de diferentes capacidades é uma parte da estrutura das capacidades tanto quanto o valor variado de diferentes mercadorias é uma parte da estrutura das rendas reais. Uma igual valoração de todos os elementos constitutivos não é necessária em nenhuma delas. Não podemos criticar a avaliação centrada em mercadorias pela razão de que mercadorias diferentes são ponderadas diferentemente. Exatamente o mesmo se aplica aos funcionamentos e capacidades. A abordagem da capacidade começa com a identificação de um espaço relevante para a avaliação, em vez de sustentar que tudo pode ser colocado no formato desse espaço deve, por essa razão, ser importante, para não dizer igualmente significativo. (SEN, 2001a, 85)

O conceito de pobreza como privação de capacidades foi expandido por Deepa Narayan<sup>86</sup> que, através de *Avaliações Participativas sobre a Pobreza*, passou a ouvir os pobres de vários países do mundo, incorporando uma dimensão humana e social à abordagem seniana. Tratou-se de analisar o que os pobres pensavam da manifestação da pobreza, das suas causas, dos fatores limitadores de suas oportunidades e da estrutura dos serviços públicos prestados. Esta é uma tentativa de considerar a capacidade de serem os pobres ouvidos e, conseqüentemente, ganharem espaço como agentes de suas próprias vidas. Os pobres têm consciência da sua exclusão e este aspecto psicológico da pobreza influi diretamente numa *identidade negativa dos pobres* a ser também combatida.

---

<sup>86</sup> NARAYAN, 2000

## PARTE III

# POBREZA E DEMOCRACIA NO BRASIL

“As autoridades parecem não ver as pessoas pobres. Tudo o que se refere aos pobres se despreza, e, sobretudo, se despreza a pobreza”.

“Creio que a pobreza é algo que começa ao nascer. Algumas pessoas têm má sorte desde o dia em que nascem. Nunca chegarão a ser nada na vida”.

NARAYAN, 2000

# CAPÍTULO 1 – UMA ABORDAGEM FILOSÓFICA É POSSÍVEL?

Neste capítulo, discutiremos a relação entre progresso e pobreza no Brasil a fim de levantarmos uma breve orientação crítica sobre o tema.

## 1.1 Mito do Progresso

Há no Brasil modelos de desenvolvimento contraditórios que acentuam as disparidades sociais, políticas e econômicas e que, constantemente, tornam-se mecanismos de exclusão social. Estas lacunas permitem que retomemos diariamente a questão: “quais as nossas responsabilidades para com os pobres?”. Herbert de Souza nos alertava que “pobreza e democracia são incompatíveis”<sup>87</sup>. Sabemos que a sociedade brasileira é uma democracia recente cujos métodos para a erradicação da pobreza e da miséria ainda não se fizeram eficazes. Sabemos que a pobreza vai muito além do que os indicadores, especialmente os adstritos à renda, nos mostram: envolve vulnerabilidade, impotência, desigualdades, etc<sup>88</sup>. Trata-se a pobreza de verdadeira violação aos direitos humanos e não é conveniente que a aceitemos como algo natural, mas poderá ser possível avançar efetivamente rumo ao *progresso*? E o que fazer para tal? Será que programas estruturais são suficientes para reduzir a pobreza e a miséria no Brasil?

O progresso tem sido, dentro da ideologia capitalista, um elemento essencial. Por ele as sociedades se digladiam e se aliam. Trata-se, simbolicamente, de um elemento onírico, quase mítico. Dentro desta perspectiva, a pobreza é o pesadelo que perturba o sonho de

---

<sup>87</sup> KLIKSBERG, 1994, 13

progresso. Este pesadelo tem incomodado e clamado por atenção imediata. Seus efeitos são devastadores e abalam as estruturas dos modelos de desenvolvimento já estabelecidos. Hoje, a pobreza dos países em desenvolvimento é uma questão preocupante também para os países desenvolvidos. O aspecto predatório dos processos civilizatórios, principalmente legados pelas revoluções industriais, trouxe à luz certa *dependência* dos *países desenvolvidos* em relação aos *países em desenvolvimento*, especialmente quando atentamos para a insuficiência destes primeiros em relação a recursos não-renováveis.

A força dos países em desenvolvimento está, tal qual já nos alertara Celso Furtado, exatamente no uso adequado dos recursos naturais como instrumento de poder. E, certamente, isto não é uma tarefa fácil. Todavia, o horizonte de possibilidades para esta tarefa ainda é amplo, embora não deva ser o mesmo alçado pelos países já desenvolvidos. Uma orientação do desenvolvimento voltada exclusivamente para a estrutura e necessidades dos países em desenvolvimento parece ser o melhor caminho. E, neste contexto, a aplicação da teoria das capacidades de Sen, por permitir um modelo baseado na heterogeneidade, é um bom começo. Por certo não bastará copiar modelos de desenvolvimento, haverá que efetivamente conhecermos as necessidades locais para supri-las. Neste sentido, as palavras de Celso Furtado ainda ecoam vivas:

(...) o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. (...) o *desenvolvimento econômico* – a idéia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável. (...) Mas como negar que essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição e formas de cultura *arcaicas*, para *explicar* e *fazer compreender* a *necessidade* de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao

---

<sup>88</sup> DESTREMAU, 1999

homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento*. (FURTADO, 1974, 75)

Celso Furtado nos deixou a mensagem de desenvolvimento econômico como mito, mas será que a idéia de desenvolvimento em geral pode ser considerada um mito? Cremos que não necessariamente. Podemos descobrir novos caminhos para os países em desenvolvimento dentro da atual estrutura do sistema capitalista? Cremos que sim. Para o Brasil urge especialmente, além de atendimento às carências populacionais básicas, a necessidade de “aumentar os níveis de participação democrática da população, respeitar os direitos humanos e desenvolver um compromisso com a igualdade e a democracia”<sup>89</sup>. Visto que a pobreza ainda permanece como o “mal do século” para os brasileiros é imperioso que os paradigmas dos modelos adotados sejam reestruturados a fim de que novas alternativas sejam viabilizadas e uma nova ética possa ganhar espaço. As causas da pobreza não que ser, portanto, combatidas a partir de uma orientação de “desenvolvimento sustentável”<sup>90</sup> própria para os países em desenvolvimento. E atentar para isto deve ser um compromisso para as sociedades verdadeiramente democráticas.

O Brasil é um país rico em recursos naturais, mas carecedor de desenvolvimento social. Que alternativas podem ser possíveis? Melhorias das condições de vida a partir da efetiva liberdade para realizá-las e aumento das oportunidades oferecidas, como nos orienta Sen, parecem ser indispensáveis para o desenvolvimento da sociedade democrática brasileira. O desafio é fazer consistentemente uma articulação entre políticas sociais e econômicas.

---

<sup>89</sup> WERTHEIM, 2004, 8

<sup>90</sup> Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento voltado para o plano econômico, social, científico e cultural das sociedades a fim de assegurar-lhes mais saúde, conforto e conhecimento, sem desgastar os recursos naturais existentes.

Particularmente na década de 80 (“década perdida”), o Brasil experimentou uma grave queda no bem-estar social e um aumento da concentração de renda. Na década de 90 o país experimentou um *boom* de reformas que implicaram no agravamento dos problemas sociais. A estabilidade econômica alcançada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso se deram às custas da exposição da população mais pobre à redução considerável no seu bem-estar. Foi ao longo dos últimos anos que, para combater as desigualdades, foram adotados no Brasil programas de ajuste estrutural mais diretamente voltados ao plano social. Tais programas se preocupavam basicamente com a proteção material dos excluídos. Todavia, o gasto público despendido para a erradicação da pobreza não tem sido suficiente e a transitoriedade dos programas impede resultados a longo prazo. A importância destes programas é indiscutível, mas o formato em que se apresentam pode sim ser questionado.

O desafio de propor novas alternativas para combater a pobreza passa pelo plano da inclusão social. E a exclusão social é fruto não apenas da má distribuição de renda mas também da precária atenção ao desenvolvimento humano e social. Há que se ampliar o espaço de discussão do problema na intenção não apenas de criar mais medidas assistencialistas, mas, principalmente, atentar para os fracassos e sucessos de medidas já implantadas (aqui e em outros países) a fim de desenvolver *novas e efetivas* orientações às políticas de desenvolvimento.

Trata-se de, como nos sugeriu Boaventura Santos, instaurar uma globalização alternativa, constituída por redes de integração dos segmentos nacionais mobilizados na luta contra a exclusão social. As ideologias do séc. XIX não cristalizaram a igualdade, a liberdade e o progresso prometidos. Desta forma, os países do ‘terceiro mundo’ (países em desenvolvimento) permanecem subordinados ao imperialismo neoliberal. O sentimento de exclusão e vulnerabilidade nunca foram tão fortes. Em virtude disto, os grupos excluídos podem se unir em prol de transformações dos espaços em que estão inseridos. A criação de



uma identidade dos excluídos permitirá o rompimento das barreiras da exclusão. Neste plano, o fortalecimento da democracia é, como sugeriu-nos Sen, o caminho para o desenvolvimento em diferentes esferas. O fato relevante não é indagar se um país está preparado para a democracia, o relevante é que um país se prepare através da democracia <sup>91</sup>. Como nos orienta Sen: “A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo freqüentemente depende da pressão exercida sobre este governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos importa (votar, criticar, protestar, etc)” <sup>92</sup>.

## **1.2 Aspecto Multidimensional da Pobreza e Políticas Anti-Pobreza**

Analisaremos, a partir da obra de Narayan, a idéia de pobreza no Brasil pelo ponto de vista das pessoas pobres. Vale dizer que Narayan e sua equipe fizeram um estudo comparativo entre a idéia de pobreza para pobres de vários países do mundo. Preocuparam-se em recolher dados relevantes que, futuramente, possam sugerir novas estratégias de redução da pobreza. Ainda que inexista uma possibilidade de se fazer uma análise generalista sobre o tema, Narayan levantou cinco pontos em comum das diversas concepções de pobreza para os pobres: 1) há um aspecto multidimensional da pobreza; 2) há ineficácia do Estado em relação ao tema e à medidas para a redução da pobreza; 3) a família como instituição social está sendo destruída pela pobreza; 4) os laços de reciprocidade e confiança (solidariedade social) entre as pessoas estão desaparecendo (os grupos mais poderosos e coesos tendem a excluir os demais de uma vida social digna).

Os estudos de Narayan apontam para a pobreza como um fenômeno político multidimensional, ou seja, constituído por múltiplos fatores conjugados entre si, tais como gênero, idade, cultura, sexo e outros de ordem social ou econômica. Os pobres têm

---

<sup>91</sup> SEN, 1999 apud SANTOS, 2003, 39

consciência de que sua falta de voz os impele à submissão e à exploração de todas as ordens. Assim, são conscientes da sua vulnerabilidade, mas não se vêem com uma identidade capaz de romper as barreiras da exclusão que lhes são impostas por normas sociais já arraigadas. A perspectiva de Sen de pobreza como privação de capacidades está embutida também na percepção dos pobres acerca da sua condição. Diz uma brasileira que “rico é o que diz: ‘vou fazer e faz’. O pobre, ao contrário, não pode desenvolver suas potencialidades e capacidades”<sup>93</sup>. Pobre é, portanto, aquele indivíduo incapaz de desenvolver suas potencialidades. Está exposto, vulnerável e inferiorizado dentro da estrutura social que provavelmente o exclui. Mas, esta percepção da pobreza não é a que prevalece.

Via de regra, a pobreza é, no Brasil, identificada como ausência de bem-estar material, especialmente deficiência de renda, alimentos e moradia. Um brasileiro abordado pela equipe de Narayan nos diz que “o custo de vida, os baixos salários e a falta de empregos. E também a carência de medicamentos, de alimentos, de roupa”<sup>94</sup> são indicativos importantes sobre a pobreza de uma pessoa. Para as famílias pobres, a luta diária pela sobrevivência é uma dura realidade agravada pelo desemprego e pela exclusão social. Sobre isto, Sônia Rocha conclui que há no Brasil um “consenso de que a persistência da pobreza absoluta está vinculada à desigualdade. De modo que a persistência dos pobres decorre da desigualdade de rendimento” e um “consenso de que a redução da desigualdade de renda deve ser focada especificamente como um objeto em si”<sup>95</sup>.

Todavia, ainda que seja mais relacionada com sua natureza de carência econômica, a pobreza reflete no plano psicológico dos indivíduos por ela acometidos. Os pobres sofrem com a angústia de não conseguirem romper com a situação de penúria que lhes é característica. Diante desta situação estigmatizada, os indivíduos pobres são impelidos a se

---

<sup>92</sup> SEN, 2000, 181

<sup>93</sup> BANCO MUNDIAL, 2000

<sup>94</sup> NARAYAN, 2000, 35

identificarem como marginalizados. Diz-nos um brasileiro: “As pessoas pobres têm que existir para servir aos grandes, aos ricos. Assim é como Deus há feito as coisas”<sup>96</sup>. Com frequência, são levados a sentimentos de humilhação, impotência, dependência, falta de esperança e marginalização.

O nível de pobreza de uma sociedade também se relaciona com a deficiência dos serviços de infra-estrutura, como educação, saúde, saneamento básico, estradas, transporte, etc. Aqui vale ressaltar o abismo que separa, ainda, os pobres das áreas rurais dos pobres das áreas urbanas. Ainda que o número de pobres nas cidades seja maior, grande parte destes tem maior acesso a certos serviços essenciais do que pobres das áreas rurais. No entanto, certamente que os serviços que lhes são oferecidos são extremamente precários ou ineficientes. A pobreza urbana brasileira tem como um dos seus maiores monstros o desemprego. O combate à pobreza passa pelo desenvolvimento de estratégias que fortaleçam o sistema educacional. O acesso à educação é o fundamento para a efetiva participação democrática e, como nos diz um brasileiro entrevistado pela equipe de Narayan “a gente só pode ter qualidade de vida através da nossa mobilização. Devemos ter educação e informação para a gente ter o nosso projeto para melhorar a qualidade de vida”<sup>97</sup>.

Narayan nos apresenta também uma perspectiva da pobreza a partir do prisma das instituições, como a família, o governo, as ONG's, etc. As instituições envolvem uma teia de relações formais e informais que, a partir da cooperação e interação entre as pessoas, buscam aumentar a produtividade da sociedade. Via de regra, são complexos de normas que persistem pelos tempos e visam cumprir uma função social<sup>98</sup>. Gozam, portanto, de certo *consenso social* quanto às funções e à credibilidade que desempenham dentro comunidade. A natureza da sua

---

<sup>95</sup> ROCHA, 2003, 178-179

<sup>96</sup> NARAYAN, 2000, 37

<sup>97</sup> BANCO MUNDIAL, 2000

<sup>98</sup> UPHOFF, 1986 apud NARAYAN, 2000, 8

importância é indiscutível, mas a eficácia prática de suas atividades tem deixado margem para dúvidas.

Mesmo diante da *aparente* prosperidade mundial, persiste a indagação: “O que impede que os pobres tenham maiores oportunidades e maior acesso aos recursos?”<sup>99</sup>. Sen já nos alertara para o fato de que não apenas a existência suficiente de alimentos resolveria o problema do acesso a tais alimentos, persistindo, em muitos países, a deficiência alimentar dos pobres. As instituições contribuem para o agravamento desta situação na medida em que influenciam na restrição de liberdade, eleição e ação dos mais pobres<sup>100</sup>.

O grau exorbitante de exclusão social à que os pobres estão submetidos é também um reflexo das medidas assistenciais recebidas do Poder Público. Não há um satisfatório atendimento médico, jurídico, habitacional, etc, o que aumenta o estigma e a visão negativista do pobre sobre estas medidas. As despesas públicas, ao longo dos anos, não foram feitas para diminuir a pobreza e a exclusão. Como nos diz Sônia Rocha, as políticas anti-pobreza devem se pautar por objetivos claros e focados em um público-alvo bem definido. Sabemos da amplitude da extensão territorial brasileira e da heterogeneidade regional, cultural, etc. Por isto, há a necessidade de focar as especificidades de cada comunidade pobre para atingir exatamente o que lhes seja indispensável. A autora traça os seguintes componentes básicos para o implemento de uma política anti-pobreza<sup>101</sup>:

- i) estabelecimento do objetivo almejado (delimitação do público-alvo e conhecimento concreto da realidade a ser alterada);
- ii) garantia de boa focalização dos planos anti-pobreza, através dos instrumentos para seu monitoramento e avaliação;

---

<sup>99</sup> NARAYAN, 2000, 11

<sup>100</sup> SEN, 1986-1999 apud NARAYAN, 2000

<sup>101</sup> ROCHA, 2003, 189

iii) atenção especial ao caráter complementar das ações integradas.

Um dos impasses por que passam os programas anti-pobreza apóia-se na oposição entre a autonomia dos cidadãos pobres e o papel normatizador do Estado. De um lado estão políticas de combate à pobreza baseadas na redução das desigualdades e, de outro, políticas voltadas para o fortalecimento da democracia e construção da cidadania. Ambas devem, em verdade, ser complementares para que se alcance o chamado desenvolvimento social.

Tradicionalmente, as políticas públicas no Brasil foram desvinculadas da questão social e associadas apenas ao desenvolvimento econômico. Até hoje vigem resquícios do modelo assistencialista e clientelista de Estado. Deste modo, no Brasil, tais políticas devem, além do já citado, se afastar do modelo convencional (assistencialista-clientelista) a fim de salvaguardar os direitos sociais e a efetiva emancipação dos pobres. Foi apenas a partir da primeira década de 90 é que políticas públicas foram implementadas no nosso país tomando a pobreza como *questão social*. Esta tendência foi ampliada a partir de 2003 e, a partir daí, passou-se a buscar medidas de pobreza e de desigualdade que conectassem desenvolvimento econômico e social.

O Programa Fome Zero, do governo Lula, é um avanço dentro desta perspectiva de desenvolvimento social. O Fome Zero visa assegurar o direito à alimentação adequada, priorizando, portanto, as pessoas com acesso inadequado aos alimentos. É uma estratégia para a promoção da segurança alimentar e nutricional com vistas a contribuir para a superação da pobreza e a estimular a construção da cidadania da população mais vulnerável à fome. O Fome Zero é integrado por 31 ações e programas inseridos em quatro eixos fundamentais: ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Todavia, mesmo avançando no debate sobre pobreza como questão social e no combate à fome, o Brasil se esquia de discutir o desenvolvimento sustentável com inclusão social. No Brasil, as políticas públicas anti-pobreza ainda são baseadas nas necessidades mínimas, o que acentua as disparidades no acesso aos serviços básicos entre ricos e pobres. A saída ainda é a propositura de ações a longo prazo, com resultados a curto e médio prazos. Promover o desenvolvimento social implica, portanto, na reformulação dos sistemas de proteção social oferecidos pelo Estado.

Neste contexto, um conceito multidimensional de pobreza relacionado com as noções complexas de exclusão social e vulnerabilidade social é uma urgência. Segmentos sociais permanecem excluídos em determinados contextos (econômicos, culturais, políticos, etc), ainda que estejam socialmente incluídos em outros aspectos. Somos, portanto, seres essencialmente vulneráveis, o que nos torna carentes de certos funcionamentos básicos e complexos, como diria Sen.

## CAPÍTULO 2 – INCLUSÃO DEMOCRÁTICA

Aqui trataremos da perspectiva do fortalecimento da democracia a partir da superação da pobreza. O Brasil ainda não se configura como democracia consolidada, mas para caminhar neste sentido deverá valer-se de estratégias que superem os modelos tradicionais utilizados.

### 2.1 Lógica da Igualdade *versus* Lógica da Emancipação

Como vimos, apenas a transferência de renda ou o atendimento de necessidades mínimas é insuficiente para a superação da pobreza. Esta não deve ser tomada como um fim em si mesma, mas sim como instrumento estratégico no enfrentamento da pobreza, entendida como questão social urgente. Programas de transferência de renda no padrão clássico são importantes se permitem a transformação das pessoas (beneficiárias, sujeitos passivos de programas assistencialistas) em cidadãs (sujeitos ativos da sociedade democrática), ao lhes oferecer condições para o acesso aos serviços e bens essenciais.

Identificamos que não basta a aplicação de uma *lógica da igualdade*, é fundamental que as políticas anti-pobreza se estruturam a partir de uma *lógica da emancipação*. Esta lógica da emancipação é que permitirá aos pobres, a partir de suas capacidades para viver do modo como valorizam, alcançar por si mesmos as oportunidades que as referidas políticas venham a lhes oferecer. Nas palavras de Cohn:

Não se trata de conceber as políticas de transferência de renda como panacéia para a questão social da pobreza, da desigualdade e da exclusão sociais (...), mas, sim, assumi-las pelo que são: políticas e programas que, apesar de terem um caráter redistributivo, trazem consigo a possibilidade de se transformarem em medidas estruturantes de um novo padrão de relações

socioeconômicas. Nesse ponto específico, ganha especial relevo a sua articulação com um conjunto de programas e políticas das outras esferas do Estado, que respondam ao desafio maior de como incorporar a igualdade pra além da justiça (...).

(...) o parâmetro a reger as políticas e os programas de transferência de renda não deve ser a *lógica da igualdade*, por não contemplar a justiça distributiva e reduzi-la à necessidade (ou ao grau de carência dos indivíduos), mas a *lógica da emancipação*. (COHN, 2005, 53)

O modelo convencional baseado na pobreza como desigualdade de renda leva a perspectiva de que apenas a transferência de renda é suficiente no combate e superação da pobreza. Tomemos, então, como exemplo uma família pobre A que tem uma renda familiar x mais alta do que a de uma família pobre B. A família pobre A tem, contudo, qualidade ambiental desfavorecida, o que reduz o efeito da renda sobre seu bem-estar. Em casos como este, o enfoque nas capacidades parece atualmente a forma mais adequada.

Assim, ainda que fundamentais, os programas de transferência de renda, saúde, educação, etc, não são efetivos na superação da pobreza. A construção de um novo modelo de gestão pública baseado numa abordagem ética de pobreza, nas capacidades dos indivíduos, favorecerá a consolidação de identidades e redes de solidariedade que gerarão o fortalecimento da atual democracia brasileira.

Segundo Kliksberg, há uma *revolução de expectativas* e os cidadãos são constantemente solicitados a participarem do sistema democrático. No entanto, este enorme potencial de capacidades produtivas não tem alterado as condições degradantes de grande parcela do gênero humano: os pobres. A pobreza persiste como entrave ao crescimento econômico. Assim,

(...) existe uma defasagem entre os progressos em matéria de democratização, da obtenção por parte dos habitantes dos países de 'cidadanias democráticas', que lhes possibilitam, potencialmente, níveis de participação, e da situação de exclusão social, que resulta em 'cidadania social' degradada de muitos deles, o que cria inúmeras impossibilidades para uma participação orgânica. O cenário social sobre o qual a histórica Cúpula



Social de Copenhague chamou a atenção do mundo evidencia profundas interrogações sobre o futuro. (KLIKSBERG, 1998, 12)

Hoje, devemos preocuparmo-nos não apenas com o desenvolvimento econômico, mas também com o capital humano e com o capital social, ou seja, com a qualidade dos recursos humanos e com os elementos internos da sociedade. A busca pelo desenvolvimento encaminha-se no sentido de investimentos na área de educação, saúde, nutrição etc, mas deve se orientar também pela emancipação e facilitação do uso das capacidades pessoais. As experiências ainda são insuficientes para formular respostas consistentes, mas as indagações permanecem: Qual deve ser o papel do Estado diante desta necessidade de desenvolvimento social e não apenas econômico? Como transformar programas sociais ou assistenciais em mecanismos propulsores da criação de novas identidades?

## CONCLUSÃO

A pobreza e a exclusão geram riscos à sobrevivência dos seres humanos. Elas se reproduzem pela inexistência de instrumentos eficazes na sua superação. Celso Furtado nos ensinou que o crescimento econômico não é o melhor caminho para enfrentarmos o dilema da pobreza. Políticas de transferência de renda são relevantes, mas insuficientes para resolver o problema. A interpretação de Amartya Sen é a mais abrangente por reconhecer outras carências dos indivíduos. A falta de liberdade que os pobres têm para escolherem as condições de superação da privação que os atinge deve ser observada com mais atenção pelos programas sociais anti-pobreza.

O pobre pode se identificar como sujeito ativo na superação da pobreza que lhe acomete, configurando-se efetivamente cidadão de uma sociedade democrática. Certamente que o sentimento de impotência está consolidado no imaginário social dificultando a mudança de orientação acerca do combate à pobreza e à privação. Prevalece a apatia e a esperança de salvação pelos programas assistencialistas sociais. Todavia, cremos numa renovação ao nível do simbólico e do pragmático. Iniciar uma transformação social é também permitir a transformação da mentalidade do indivíduo. É preciso que o pobre reconheça que tem condições de superar a sua privação. Para isto, a tarefa do Estado no sentido de oferecer-lhes oportunidades para desenvolver suas capacidades é fundamental.

Se, por um lado, identificamos na perspectiva tradicional uma percepção social estática (certas *ideologias* impõem a não-reflexão); por outro, a contemporaneidade traz uma chance de renovação da sociedade, onde questionamentos sobre a sociedade são possíveis. O *pensamento racional sistemático*, recorrente na *atitude filosófica*, busca organizar de forma lógica o conhecimento proveniente do senso comum bem como procura ampliar o modelo

explicativo de áreas não fundamentalmente teóricas, como a economia. Assim, ainda que proporcione uma reflexão acerca da realidade social, a filosofia não dispõe de métodos práticos para a solução dos problemas sociais por ela indicados. Persiste indispensável a construção de métodos científicos que alcancem respostas concretas e satisfatórias para as indagações filosóficas. A filosofia permanece, tanto quanto as ciências humanas e sociais, indispensável ao encaminhamento de soluções para questões fundamentais à sociedade contemporânea, tal qual a pobreza. Sabemos que nosso trabalho é ainda embrionário e muito há o que se aprofundar no tema. Assim, pretendemos avançar num estudo mais consistente e futuramente apresentaremos a proposta de criação do que, inicialmente, estamos chamando de NIEP – Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Pobreza.

# REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES (1999). “Política”. Trad. Therezinha Monteiro Deutsch Baby Abrão, São Paulo, Nova Cultural (Coleção Os Pensadores).

BANCO MUNDIAL (2004). “Desenvolvimento e Redução da Pobreza – Reflexão e Perspectiva”. Washington, Relatório da Reunião Anual.

\_\_\_\_\_ (2000). “Vozes dos Pobres: Brasil”. Brasil, Relatório Nacional.

BERLIN, I (1980). *Dois Conceitos de Liberdade* in “O Estudo da Política”, Brasília, Ed. UNB.

BOBBIO, N (1996). “Igualdade e Liberdade”. Rio de Janeiro, Ediouro.

COHN, A (2005). *Para Além da Justiça Distributiva*. São Paulo, Observatório da Cidadania.

DESTREMAU, B (1999). “O Tamanho da Pobreza”. Rio de Janeiro, Garamond.

DIETERLEN, P (2003). “La Pobreza: un estudio filosófico”. México, Fondo de Cultura Económica.

FURTADO, C (1974). “O Mito do Desenvolvimento Econômico”. São Paulo, Círculo do Livro.

HELLER, A (1998). “Além da Justiça”. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

HOBSBAWN, E (1968). *Poverty* in “International Encyclopedia of the Social Sciences”. USA, The Macmillan Company e the Free Press, vol. 12.

KHAN, M (2004). *Challenges in constructing the sociological concept of poverty*. Dhaka, Seminar on Exploring the Sociological perspective of poverty.

KOLM, S (2000). “Teorias Modernas da Justiça”. Trad. de Jefferson Luiz Camargo e Luís Carlos Borges, São Paulo, Martins Fontes.

KLIKSBERG, B (1998). “Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos”. Trad. De Joaquim Ozório Pires da Silva, Brasília, UNESCO. (Coleção Questões da Nossa Época, Vol. 64)

LARAIA, R.B (1986). “Cultura - Um Conceito Antropológico”. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

LIMA, M (2002). *Raízes da Miséria no Brasil* in “Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e moradia adequado”. São Paulo, Edições Loyola.

MARSHALL, A (1997). “Principles of Economics”. USA, Prometheus Books.

MANCUSO, W. P. (2002). *Iguais em quê? – o Debate entre John Rawls e Amartya Sen sobre as Implicações Igualitárias da Justiça Distributiva* in “Cadernos de Ética e Filosofia Política”, nº 5, São Paulo, EDUSP.

MANKIW, G (2001). “Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia”. Trad. por Maria José Cyhlar Monteiro, Rio de Janeiro, Elsevier.

MOURÃO, M (1993). “Pobreza: conceito e mensuração”. Rio de Janeiro-Distrito Federal, INPE. (Cadernos de Economia, nº 13)

NARAYAN, D. (2000) “La Voz de los Pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?”. Madrid, Mundi Prensa.

PERELMAN, C (1996). “Ética e Direito”. São Paulo, Martins Fontes.

RAWLS, J (2003). “Uma Teoria da Justiça”. São Paulo, Martins Fontes.

ROCHA, S (2003). “Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?”. Rio de Janeiro, FGV.

ROSSETTI, J (2003). “Introdução à Economia”. São Paulo, Atlas.

ROUSSEAU, J (1999). “Discurso sobre a origem e a desigualdade e os fundamentos da desigualdade entre os homens”. São Paulo, Martins Fontes.

SANTOS, B (2003). “Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa”. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

SEN, Amartya (1979). “Sobre la Desigualdad Económica”. Trad. de Isabel Verdeja, Barcelona, Crítica.

\_\_\_\_\_ (1992) *Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza*. Comercio Exterior, vol. 42, nº 4, México.

\_\_\_\_\_ (1997) *Desigualdad y Desempleo en la Europa Contemporánea*. Organización Internacional del Trabajo, OIT.

\_\_\_\_\_ (1998) *Entrevista al Nobel de Economía 1998*. El País, 16 de octubre.

\_\_\_\_\_ (1999a) “Pobreza e Fomes: um ensaio sobre direitos e privações”. Trad. Freitas e Silva, Lisboa, Terramar.

\_\_\_\_\_ (1999b) “Sobre Ética e Economia”. Trad. Laura Teixeira Motta, São Paulo, Cia das Letras.

\_\_\_\_\_ (1999c) *El futuro de Estado del bienestar*. Factoria, nº 8, fevereiro.

\_\_\_\_\_ (1999d) *Invertir en la Infancia: Su papel en el desarrollo*, BID, Conferência Magistral.

\_\_\_\_\_ (2000a) “Desenvolvimento como liberdade”. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_ (2000b) *¿Qué impacto puede tener la ética?*. BID, Reunião Internacional.

\_\_\_\_\_ (2000c) *Social Exclusion: concept, application and scrutiny*. Social Development Papers, nº 1, Office of Environment and Social Development.

\_\_\_\_\_ (2001a). “Desigualdade Reexaminada”. Trad. de Ricardo Doninelli Mendes, RJ-SP, Record.

\_\_\_\_\_ (2001b) *El mundo no puede ser fragmentado tan fácilmente*. New York Times, 24 de novembro.

\_\_\_\_\_ (2002) *¿Por qué la equidad en salud?*. Panamericana de Salud Pública, vol.11, nº 5-6, Washington, mayo-junio.

\_\_\_\_\_ (s/d a) *Capacidad y Bienestar* in [geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm](http://geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm)

\_\_\_\_\_ (s/d b) *Capital Humano y Capacidad Humana*. Foro de Economía Política, Red Vértice in [www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm](http://www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm)

\_\_\_\_\_ (s/d c) *Conciliando el rigor científico con el humanismo*. Financial Times in [www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm](http://www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm)

\_\_\_\_\_ (s/d d) *Cultura, libertad e independencia*. Informe Mundial sobre Cultura, UNESCO in [www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm](http://www.geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm)

\_\_\_\_\_ (s/d e) *Hambrunas y democracia* in [geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm](http://geocities.com//WallStreet/Floor/9680/nobel.htm)

SCHWARTZMAN, S (2004). “As Causas da Pobreza”. São Paulo, FGV.

SINGER, P (1994). “Ética Prática”. São Paulo, Martins Fontes.

VITA, A (1999). *Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva*. RDCS, vol. 14, nº 39, fevereiro.

WARRENDER, H. (1980). *O Estudo da Política* in “O Estudo da Política”, Brasília, UNB.