

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

THAIANE ALEXSANDRA SILVA DE REZENDE

**CONCEITUAÇÃO E MENSURAÇÃO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL  
ENTRE IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL: UM EXERCÍCIO**

Belo Horizonte

2015

THAIANE ALEXSANDRA SILVA DE REZENDE

**CONCEITUAÇÃO E MENSURAÇÃO DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL  
ENTRE IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL: UM EXERCÍCIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

BELO HORIZONTE  
2015

Ficha Catalográfica

320

R467c

2015

Rezende, Thaiane Alexsandra Silva de

Conceituação e mensuração de pobreza multidimensional entre idosos e pessoas com deficiência no Brasil [manuscrito] : um exercício / Thaiane Alexsandra Silva de Rezende. - 2015.

206 f. : il.

Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1. Ciência política – Teses. 2. Pobreza - Teses. 3. Benefício de Prestação Continuada (Brasil). 4. Idosos – Condições sociais. 5. Deficientes – Condições sociais. I. Sátyro, Natália . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Elaborada pela Biblioteca da Fafich/UFMG

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao povo brasileiro, que custeou, com seus impostos, meus seis anos de estudo na Universidade Federal de Minas Gerais. A todas essas pessoas minha sincera e difusa gratidão.

Agradeço à minha orientadora Natália Sátyro pelo cuidado.

Agradeço a todas as professoras e professores do Departamento de Ciência Política que contribuíram para meu processo de aprendizagem. Bem como ao professor Gilvan Guedes, do Cedeplar, pela disponibilidade.

Com todo amor que tenho em meu coração agradeço ao meu irmão Alexsander e às minhas amadas Lili e Márcia, mulheres em quem me inspiro. Agradeço à Marilene da Silva, minha eterna mamãe e heroína maior!

Meu afetivo agradecimento às amigas que sempre me ajudam e apoiam: Bruna Acácio, Bárbara Altivo, Bárbara Pansardi. Vocês são o meu maior presente conquistado na UFMG. Ao meu amado amigo Diógenes, muito obrigada pela ajuda e por todo carinho.

Agradeço à Helô e ao Roberto por toda ajuda, companheirismo e paciência.

Agradeço ao Cris e à Ana Luz, meus amores eternos! Agradeço também às lindas Mari e Bárbara Lana, por nunca terem me abandonado!

Agradeço a Guilherme Quaresma por todas as horas e horas de metodologia quantitativa.

Agradeço à Ju, Pedro, Iara e Jéssica por bons momentos e experiências compartilhadas.

Meu muito obrigada a todas as pessoas que contribuíram para que eu tenha chegado até aqui, principalmente, a aquelas que sabem o quão difícil tem sido.

"Em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige" Amartya Sen

## RESUMO

Nesta dissertação, realizamos um exercício reflexivo que compreende a pobreza como um fenômeno multidimensional, que pode ser entendido em termos de privações de capacidades básicas. Nossa reflexão parte de uma discussão sobre concepções de justiça distributiva. Tendo como referência a teoria de justiça desenvolvida por Sen, reiteramos o imperativo de que capacidades básicas sejam asseguradas a todas as pessoas, e que ninguém seja destituído dos direitos e liberdades que configuram a experiência da cidadania. Analisamos potencialidades e limites da abordagem multidimensional de capacidades em contraposição à abordagem monetária. Exploramos criticamente diferenças conceituais e metodológicas na definição de pobreza e sua mensuração. Caracterizamos o espaço multidimensional da pobreza considerando dois grupos específicos: idosos e pessoas com deficiência. Buscamos contextualizar e descrever relações entre os referidos grupos populacionais e a experiência de pobreza. Ao longo de nossa reflexão, estamos especialmente atentas a fatores de conversão pessoal em interação com fatores de conversão social e ambiental, uma vez que idosos e pessoas com deficiência têm maior dificuldade de converter recursos em funcionamentos e capacidades. Realizamos o exercício empírico a partir do método GoM (*Grade of Membership*), desenvolvendo um índice de pobreza multidimensional com dados da amostra do Censo Demográfico de 2010. A seleção das dimensões a serem consideradas na medida de pobreza é feita a partir da análise de deliberações das Conferências Nacionais de Pessoas Idosas e de Pessoas com Deficiência. Assim o fazemos, uma vez que Sen indica que a delimitação de quais capacidades são consideradas básicas em um dado contexto deve partir de processos democráticos e participativos. Analisamos as características do universo estudado considerando as dimensões educação, renda, posse de bens, infraestrutura e trabalho. Nosso problema de pesquisa se volta para o critério de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada, uma transferência de renda não contributiva para pessoas idosas ou com deficiência com renda mensal familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Os resultados obtidos a partir de uma medida multidimensional de pobreza: 1) reafirmam a importância da primeira dimensão do critério de elegibilidade do BPC ser direcionado especificamente para pessoas com deficiência e idosos; 2) contestam a segunda dimensão do critério de elegibilidade, o critério de elegibilidade baseado na renda mensal familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo deixa de fora outras privações de capacidades, as quais são experimentadas simultaneamente por idosos e pessoas com deficiência. A partir dessa constatação, consideramos ser possível e necessária uma ampliação do escopo do critério de elegibilidade do BPC de modo a cobrir pessoas idosas e com deficiência em situação de privação de capacidades básicas. Uma alteração nesse sentido seria coerente com o sistema de proteção social inclusivo que vem sendo construído no Brasil desde a Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** Pobreza multidimensional. Capacidades básicas. Idosos. Pessoas com deficiência. Benefício de Prestação Continuada. GoM (*Grade of Membership*).

## ABSTRACT

In this thesis, we performed a reflexive exercise that considers poverty as a multidimensional phenomenon, which can be understood in terms of deprivation of basic capabilities. Our reflection starts from a discussion of distributive justice conceptions. Having as the main reference the justice theory developed by Sen, we reiterate the imperative that basic capabilities must be guaranteed to all people, and that no one shall be deprived of the rights and freedoms that provide the experience of citizenship. We analyzed the potentials and limits of the multidimensional approach as opposed to the monetary approach. We critically explored conceptual and methodological differences in the definition of poverty and its measurement. We characterized the multidimensional space of poverty considering two specific groups: the elderly and individuals with disabilities. We sought to contextualize and to describe relationships between these groups and the experience of poverty. Throughout our reflection, we are especially attentive to personal conversion factors in interaction with social and environmental conversion factors, as seniors and people with disabilities are more difficult to convert resources in functions and capabilities. We conducted the empirical exercise using the GoM method (Grade of Membership), to develop a multidimensional poverty index with sample data from the 2010 Brazilian Demographic Census. The selection of the dimensions to be considered in poverty measurement were made from the deliberations' analysis of the National Conference Elderly and Persons with Disabilities. We did so, since Sen indicates that the delimitation of which are considered basic skills in a given context must come from democratic and participatory processes. We analyze the characteristics of the universe studied considering the dimensions of education, income, ownership of assets, infrastructure and labor. Our research problem focus on to the eligibility criteria of the Continuous Installment Benefit (CIB), a non-contributory cash transfer for elderly or disabled family with monthly *per capita* income of less than  $\frac{1}{4}$  of the minimum wage. The results from our multidimensional analysis of poverty: 1) reaffirm the importance of the first dimension of the CIB eligibility criteria being targeted specifically to people with disabilities and to the elderly; 2) contest the second dimension of the eligibility criteria, from empirical evidence and theoretical formulations, enhancing their unfair character. The current criteria exclude from CIB individuals who are not extremely poor, but still live in the situation of deprivation. From this finding, we considered possible and necessary an expansion of CIB eligibility criteria to cover elderly and disabled in a situation of deprivation of basic capabilities. An amendment to this effect would be consistent as an inclusive social protection system that has been built in Brazil since the 1988 Constitution.

**Keywords:** Elderly. People with disabilities. Continuous Installment Benefit. GoM (Grade of Membership).

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1- Projeção da proporção da população de 60 anos ou mais em relação à população total (%), 2010-2060 (América Latina e Europa - países selecionados).....	105
Gráfico 2 -Proporção de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, contributiva ou não contributiva, em 2010.....	114
Gráfico 3 - Quantidade de beneficiários do BPC Pessoas com deficiência – Brasil, 2004-2014 .....	122
Tabela 1 – Cálculo do Critério de Informação de Akaike para Modelos GoM de 2 a 10 perfis extremos – Idosos e Pessoas com Deficiências, Brasil, 2010 .....	168
Tabela 2 – Fatores característicos dos perfis extremos, segundo variáveis consideradas no índice GoM, Brasil, 2010 .....	170
Tabela 3 - Exemplo da Definição da Matriz Teórica de Probabilidades de Ocorrência das Respostas às Categorias das Variáveis: Modelo GoM de 2 perfis extremos com probabilidades fixas .....	176
Tabela 4 - Distribuição dos graus de pertencimento e prevalência ponderada dos perfis extremos de não pobreza e pobreza multidimensional– Idosos e Pessoas com Deficiência, Brasil, 2010.....	177
Tabela 5 - Medidas de pobreza multidimensional FGT (em %) – Idosos e Pessoas com Deficiência, Brasil, 2010 .....	178
Tabela 6 – Teste de proporção considerando linhas de pobreza e extrema pobreza, medida em graus de pertencimento ao conjunto de capacidades básicas satisfeitas, Brasil, 2010. ....	182

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1– O conceito de idoso no Brasil	106
Quadro 2 – Proposições na Câmara dos Deputados referentes a alteração no limite de renda do BPC 2011 a 2014, Brasil	127
Imagem 1- Conceituação e operacionalização da pobreza para exercício empírico	138
Quadro 3- Descrição de indicadores e estatísticas de habitação e infraestrutura a partir do Censo Demográfico 2010	142
Quadro 4- Descrição de indicadores e estatísticas de trabalho a partir do Censo Demográfico 2010	145
Quadro 5- Descrição de indicadores e estatísticas de educação, a partir do Censo Demográfico 2010	147
Quadro 6- Descrição de indicadores e estatísticas de recursos monetários a partir do Censo Demográfico 2010	150
Quadro 7- Descrição de indicadores e estatísticas de padrão de vida a partir do Censo Demográfico 2010	153

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<i>A pobreza na agenda científica e política</i>	16
<i>Mensurações e polêmicas em torno da pobreza</i>	19
<i>Problema de pesquisa e metodologia: o que e como fazer</i>	24
<i>Nosso percurso: roteiro dos capítulos</i>	28
<b><u>CAPÍTULO 1 – CAPACIDADES E JULGAMENTOS SOBRE BEM-ESTAR, LIBERDADES E DIREITOS</u></b>	<b><u>31</u></b>
<b>1.1 CAPACIDADES E LIBERDADE: UMA CONCEPÇÃO DE JUSTIÇA VOLTADA PARA A TRANSFORMAÇÃO DE REALIDADES INJUSTAS</b>	<b>33</b>
<b>1.1.1 O POBRE COMO CIDADÃO</b>	<b>39</b>
<b>1.1.2 SEN E DIREITOS HUMANOS: DEFESA DE DIREITOS INDEPENDENTE DE LEGISLAÇÃO</b>	<b>44</b>
<b>1.1.3 DIREITOS HUMANOS E POBREZA: TEMÁTICAS QUE SE ENCONTRAM</b>	<b>46</b>
<b>1.2 CONSIDERAÇÕES</b>	<b>48</b>
<b><u>CAPÍTULO 2 – MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA: ENTENDENDO O FENÔMENO</u></b>	<b><u>51</u></b>
<b>2.1 ABORDAGEM MONETÁRIA: UM INDICADOR COM MARCAS INDELÉVEIS NA LITERATURA ECONÔMICA</b>	<b>53</b>
<b>2.1.1 CONCEITOS, CRITÉRIOS E FERRAMENTAS DE IDENTIFICAÇÃO DE POBREZA</b>	<b>56</b>
<b>2.1.2 COLETA DE DADOS: O QUE OS SURVEYS NOS CONTAM SOBRE RENDA E CONSUMO</b>	<b>63</b>
<b>2.1.3 AGREGAÇÃO: ÍNDICES E AXIOMAS</b>	<b>64</b>
<b>2.2 MULTIDIMENSIONALIDADE DA POBREZA ENTENDENDO O FENÔMENO EM SUA COMPLEXIDADE</b>	<b>71</b>
<b>2.2.1 CAPACIDADES BÁSICAS: UMA ABORDAGEM ATENTA ÀS ESPECIFICIDADES DOS INDIVÍDUOS E ÀS IMPOSIÇÕES SOCIAIS E CULTURAIS</b>	<b>74</b>
<b>2.2.2 CRITÉRIO DE POBREZA: O DESAFIO DE DELIMITAR CAPACIDADES BÁSICAS</b>	<b>80</b>
<b>2.2.3 COLETA DE DADOS: DADOS RESTRITOS E SOLUÇÃO PRAGMÁTICA</b>	<b>83</b>
<b>2.2.4 AGREGAÇÃO: ÍNDICES MULTIDIMENSIONAIS E SUA DIVERSIDADE</b>	<b>85</b>
<b>2.3 CONSIDERAÇÕES</b>	<b>90</b>

### **CAPÍTULO 3 - ESPECIFICIDADES DE IDOSOS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ESPAÇO**

#### **MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA**

**94**

<b>3.1 DEFICIÊNCIA, INDIVÍDUO E SOCIEDADE EM RELAÇÃO: CONCEITOS E MENSURAÇÕES ACERCA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA</b>	<b>95</b>
<b>3.2 POBREZA E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UMA CORRELAÇÃO EMPÍRICA, CUJA SUPERAÇÃO TEM RESPALDO NA CONCEPÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E CAPACIDADES</b>	<b>101</b>
<b>3.3 IDOSOS E IDOSOS: CONCEITOS E ENTENDIMENTOS SOBRE A VELHICE E SUA DIVERSIDADE</b>	<b>105</b>
<b>3.4 POBREZA E IDOSOS: UMA CORRELAÇÃO ROMPIDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>110</b>
<b>3.5 O QUE TEMOS A JUSANTE? BPC E ALGUMAS CONTROVÉRSIAS</b>	<b>114</b>
<b>3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>129</b>

### **CAPÍTULO 4 - ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE POBREZA PARA PESSOAS IDOSAS E COM**

#### **DEFICIÊNCIA: UM EXERCÍCIO EMPÍRICO**

**132**

<b>4.1 DA NOÇÃO DE POBREZA ÀS ESTATÍSTICAS: TEORIA, CONCEITOS, CONTEXTUALIZAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO</b>	<b>134</b>
<b>4.1.2 MENSURAÇÃO DAS DIMENSÕES ÀS ESTATÍSTICAS</b>	<b>139</b>
<i>Infraestrutura</i>	141
<i>Trabalho</i>	144
<i>Educação</i>	146
<i>Recursos monetários</i>	150
<i>Saúde</i>	153
<i>Assistência Social</i>	155
<b>4.2 MODELO GOM: CONJUNTOS NEBULOSOS E CARACTERÍSTICAS LATENTES EM SINERGIA COM A ABORDAGEM DE CAPACIDADES</b>	<b>157</b>
<b>4.2.1 MODELAGENS, PRIMAZIA TEÓRICA OU EMPÍRICA?</b>	<b>161</b>
<b>4.3 EXERCÍCIO EMPÍRICO: ÍNDICE GOM DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL</b>	<b>165</b>
<b>4.3.1 PERFIS EXTREMOS, SUAS CARACTERIZAÇÕES E ESTIMAÇÃO DE PARÂMETROS</b>	<b>168</b>
<i>Um retrato empírico: distribuição de indivíduos a partir de seus conjuntos de capacidades básicas latentes</i>	169
<b>4.3.2 GRAUS DE PERTENCIMENTO AO CONJUNTO DA POBREZA: MODELO COM DOIS PERFIS EXTREMOS</b>	<b>175</b>
<b>4.4 A MEDIDA DE POBREZA: ÍNDICE GOM E MEDIDAS FGT</b>	<b>178</b>
<b>4.5 CONSIDERAÇÕES</b>	<b>184</b>

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** **187**

---

*Reflexões sobre os critérios de elegibilidade do BPC* 187

**REFERÊNCIAS** **195**

---

## INTRODUÇÃO

"O senhor poderia me dizer, por favor, qual o caminho que devo tomar para sair daqui?"  
"Isso depende muito de para onde você quer ir", respondeu o Gato.  
"Não me importo muito para onde...", retrucou Alice.  
"Então não importa o caminho que você escolha", disse o Gato.  
Lewis Carroll

No livro "Alice no país das maravilhas" de Lewis Carroll, há um diálogo entre personagens, reproduzido na epígrafe acima, que ressalta a importância de saber onde se quer chegar; ou seja, a escolha de um caminho adequado é necessariamente derivada da delimitação de um propósito<sup>1</sup>. Assim sendo, iniciamos esta dissertação apresentando nosso propósito, a saber, analisar conceituações e mensurações de pobreza a fim de realizar um exercício empírico de operacionalização de uma abordagem multidimensional em um índice de pobreza voltado para pessoas idosas e com deficiência. O desenvolvimento deste exercício visa fomentar uma reflexão acerca do critério de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é uma transferência de renda não contributiva, assegurada pela Constituição Federal de 1988. O benefício é destinado a idosos e a pessoas com deficiência, cuja renda mensal familiar *per capita* é inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente no Brasil. Neste trabalho, questionaremos a dimensão monetária que serve de referência para a concessão do BPC. Cabe explicitar que o critério de elegibilidade do BPC tem duas dimensões, a primeira dimensão é a questão de ser idoso ou ter alguma deficiência e, a segunda, é um corte monetário. Ao longo deste trabalho, questionaremos exclusivamente a segunda dimensão, a baseada na renda.

Definido o propósito, podemos, então, escolher um caminho. Consideramos que a escolha do caminho é a metodologia da pesquisa. Acreditamos ser do escopo teórico e metodológico a definição da teoria adequada, dos conceitos a serem balizados, dos indicadores a serem analisados e sistematizados em um índice multidimensional de pobreza, bem como o método por meio do qual construiremos essa medida voltada para pessoas com

---

<sup>1</sup> A inspiração para o uso desse trecho de "Alice no País das Maravilhas" decorre de explicações feitas pelo professor dr. Ricardo Fabrino Mendonça, que usa este diálogo para explicar a importância da delimitação do problema de pesquisa. Não se trata de uma citação formal, apenas já ouvi o professor trazendo esta passagem durante aulas.

deficiência e idosos. Nosso caminho será trilhado a partir da abordagem de capacidades e liberdades desenvolvida por Amartya Sen. Segundo tal perspectiva, a pobreza se configura como a privação de capacidades básicas. Usaremos dados do Censo Demográfico brasileiro realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010. Seleccionaremos os indicadores de modo que eles possam capturar adequadamente o conceito de pobreza enquanto privação de capacidades básicas. O método que nos permitirá alcançar nosso propósito de desenvolver uma medida de pobreza para idosos e pessoas com deficiência é o *Grade of Membership (GoM)*. O GoM é uma técnica de agrupamentos capaz de organizar indivíduos em termos de graus de pertinência que eles possuem a perfis extremos (de pobreza ou não pobreza), a partir de resultados de variáveis categóricas observadas para cada sujeito. As variáveis latentes, subjacentes ao nosso estudo, são as capacidades e liberdade das pessoas que serão avaliadas. Antes de adentrarmos especificamente ao nosso caminho de investigação, gostaríamos de trazer algumas questões e realizar uma contextualização sobre o fenômeno da pobreza nesta introdução.

Guiamo-nos por um movimento narrativo-discursivo que parte de uma contextualização mais extensiva e abstrata, caminha para algo mais concreto e, por fim, concentra-se em uma problemática específica. Desta forma, pretendemos introduzir o tema da pobreza considerando sua construção enquanto problema público, contextualizando sua ocorrência historicamente, indicando imperativos morais e políticos que atentam para sua superação e exemplificando tensões e políticas públicas que decorrem desta problemática.

Primeiramente, buscaremos pontuar a inserção da pobreza na agenda pública como um problema que requer atenção acadêmica e política. Nesse primeiro tópico, interessa-nos citar os estudos inaugurais, discutir definições de pobreza e desvelar tensões que perpassam a construção do entendimento do fenômeno em questão.

No segundo tópico, analisaremos mensurações e ações empreendidas pelo Estado, buscando exemplificar algumas tensões e disputas em torno de definições e medidas. Ainda no segundo tópico, situamos o Benefício de Prestação Continuada, no contexto de esforços empreendidos pelo Estado brasileiro na superação do fenômeno.

Na sequência, apresentaremos o problema que orienta a presente pesquisa, articulando-o com nossos objetivos e justificativas. Descreveremos a metodologia a ser empregada e delinearemos o percurso a ser percorrido ao longo da dissertação.

### *A pobreza na agenda científica e política*

Os primeiros estudos sobre pobreza ancorados na objetividade e no compromisso com o método científico surgiram no fim do século XIX e início do século XX: Booth (1889) e Rowntree (1901). Charles Booth se dedicou a fazer levantamentos sobre as condições de vida de pessoas pobres em Londres. Seu trabalho logrou êxito em documentar aspectos da pobreza e quantificar a existência do fenômeno na capital da Inglaterra. Seebohm Rowntree também é considerado pioneiro nos estudos sobre o tema, tendo desenvolvido uma linha de pobreza baseada na renda necessária para provisão de bens alimentares e não alimentares. A ideia de pobreza absoluta e relativa tem sua origem nos estudos de Rowntree<sup>2</sup>. Antes de tais autores, a pobreza não era compreendida como um fenômeno social que deveria estar na agenda e ser tratado científica e politicamente. Ressaltamos aqui a importância desses estudos para a criação de um novo paradigma que almejava desconstruir a noção equivocada de que a pobreza é algo individual, resultante de preguiça ou indolência de quem a vive.

A evolução das pesquisas sobre a temática se deu direcionada preferencialmente a questões concernentes à mensuração. Segundo Laderchi (2000), os investimentos na construção analítico-conceitual (ou analítica e conceitual) acerca do fenômeno começam a aparecer quase um século depois dos primeiros estudos. A autora considera que Amartya Sen é um dos responsáveis por desenvolver a reflexão conceitual sobre pobreza. Com o passar dos anos e com o acúmulo de pesquisas na área, foram desenvolvidas sínteses do debate acadêmico acerca de sua conceituação e da mensuração (FERES; MANCERO, 2001; LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003; ROCHA, 2003; BRONZO, 2005; CHAMBERS, 2006; TOWNSEND, 2006; CODES, 2008; LOPÉZ PARDO, 2007). As conceituações de pobreza analisadas não são sempre as mesmas. Existem várias abordagens possíveis, mas algumas são mais recorrentes em estudos, como a monetária (renda/consumo), a de necessidades básicas insatisfeitas e a de capacidades, que serão tratadas nesta dissertação justamente pelo fato de serem as mais encontradas na literatura.

---

<sup>2</sup> Os conceitos de pobreza absoluta e relativa serão abordados no segundo capítulo. Explicitamos, desde já, que pobreza absoluta se refere à falta de recursos em um nível que compromete a sobrevivência física das pessoas, enquanto pobreza relativa é compreendida como carência de recursos em comparação com o que é considerado adequado para determinada sociedade.

A abordagem monetária é a mais antiga e a mais usada dentre as definições de pobreza. Nela, a caracterização da pobreza considera o espaço unidimensional da renda. Nesse sentido, compreende a pobreza como insuficiência ou déficit de um indicador monetário, que pode ser consumo ou renda. Laderchi (2000) ressalta que a compreensão monetária não deve ser considerada como categoria homogênea. Tal abordagem abriga construções conceituais diversas, mas, como acabam redundando em mensurações parecidas, por vezes as suas diferenças são negligenciadas. No segundo capítulo, trataremos dessa questão. As linhas de pobreza baseadas em um indicador monetário são as medidas mais conhecidas oriundas desta concepção. A sua praticidade e simplicidade favorecem o seu emprego. Contudo, assim como as demais abordagens, gera medidas arbitrárias, que dependem de juízos de valor e de escolhas.

O fenômeno da pobreza tem sido amplamente reconhecido como multidimensional, o que motiva o desenvolvimento e o espraiamento de perspectivas que consideram várias dimensões que caracterizam a pobreza. Nesta seara, estão as concepções de necessidades básicas insatisfeitas e de capacidades. A abordagem de necessidades básicas entende a pobreza como falta de acesso a bens e serviços de ordem alimentícia e não alimentícia, levando em consideração elementos como vestuário, moradia, saneamento básico, dentre outros. Usada há anos pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a noção de necessidades básicas é operacionalizada pela Comissão em linhas de pobreza e indigência a partir da estimação do valor da cesta básica alimentícia e de serviços e produtos de gênero não alimentício. Este enfoque pode também ser operacionalizado em índices de pobreza.

Em relação à abordagem de capacidades, observamos que por estar centrada em uma noção positiva - na vida que pessoas tem razão para querer, ao invés de se restringir à falta de recursos materiais - ela não é considerada no escopo de uma definição de pobreza na opinião de alguns pesquisadores (LISTER, 2004). Alguns julgam que a mesma deveria ser compreendida como uma abordagem de bem-estar, não de pobreza. Soares (2009) considera que não faz sentido pensar em índices multidimensionais de pobreza, segundo o autor existe uma confusão entre os conceitos de pobreza e de bem-estar.

Consideramos que a pobreza é um fenômeno multidimensional, marcado não só por elementos e privações materiais. Assim, defendemos nesta dissertação que a abordagem de capacidades, proposta por Amartya Sen, configura-se como uma noção apropriada para compreender a pobreza. Acreditamos que essa interpretação está em consonância com as

aspirações da democracia e concebe as pessoas que vivenciam a pobreza como cidadãos. Ressaltamos, sobremaneira, a importância de se pensar a pobreza à luz da noção normativa de liberdade. A pobreza é entendida como algo que restringe ou inviabiliza a liberdade para alcançar o bem-estar, liberdade para ser, fazer e ter aquilo que se tem razão para valorizar.

Nesta dissertação, não definimos como um problema o fato de pobreza e bem-estar estarem interligados na abordagem de capacidades. Não se trata de tentar dissociar ou separar a noção de pobreza de bem-estar, mas sim de explorar o que a amplitude desse conceito de pobreza como privação de capacidades nos proporciona. Assim sendo, reconhecemos que as noções de pobreza e bem-estar se misturam na abordagem de Sen, mas tomamos tal imbricamento como válido do ponto de vista conceitual e político.

Não negligenciamos o perigo do estiramento conceitual (SARTORI, 1970). No caso específico do conceito de pobreza como privação de capacidades básicas, acreditamos que a aproximação do conceito de pobreza ao de bem-estar, em termos de *conceito de fundo*<sup>3</sup>, é válida na medida em que contribui para imbuir o conceito de força e para justificar a teoria. A fundamentação teórica mais abstrata e ampla na qual o conceito se referencia não inviabiliza sua demarcação enquanto recipiente de informações, ferramenta que orienta a coleta de substância de sentido, ou seja, há um *conceito sistematizado* que delimita o que vem a ser a pobreza. Interessa-nos uma noção de pobreza que seja capaz de denunciar o não acesso a direitos, a destituição da condição de cidadania. E para medir a extensão desses aspectos é necessário: em primeiro lugar, um *conceito de fundo* que seja amplo o suficiente para comportar informações sobre acesso a direitos, por exemplo, e, em um segundo momento, a delimitação do conceito, de modo a trabalhar com uma formulação específica, chamada de *conceito sistematizado* (ADCOCK, 2001).

Há quem nos possa advertir que não estaríamos falando de pobreza, mas de outra coisa. Respondemos a partir de uma perspectiva política, que entende ser necessário enquadrar o fenômeno da pobreza nessa concepção de direitos, cidadania e liberdade. Ora, existe uma cultura pública em boa parte do mundo, inclusive no Brasil, que considera a manutenção da pobreza algo inaceitável. O que está em disputa, então, é o que iremos considerar como pobreza, ou seja, o que iremos colocar na agenda como inaceitável.

---

<sup>3</sup> No capítulo quatro, iremos retomar esse ponto, a partir da noção de conceito de fundo como uma formulação polissêmica e conceito sistematizado como um recorte, uma delimitação de entendimento de um fenômeno, seguindo a formulação de Adcock (2001).

De modo hegemônico, são os órgãos estatais nacionais e organizações internacionais que gozam de legitimidade para definir como a pobreza será compreendida e, portanto, irá nortear as políticas públicas. Devemos nos atentar ainda para o fato de que governos e organizações internacionais escolhem os métodos de mensuração e ações a partir de julgamentos de valores. Assim sendo, nos vem a seguinte questão: “como essas escolhas são feitas?” (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 4) .

Como indica Codes (2008, p. 9), “a discussão sobre pobreza ainda é foco de controvérsias, não existindo um consenso acerca do entendimento da questão no meio das análises e das investigações científicas”. É importante destacar que a definição do conceito não é tão objetiva, como advogam alguns economistas, tampouco neutra ou natural. “A definição do conceito de pobreza é política e científica” (LISTER, 2004, p.12, tradução nossa). Antes mesmo de aprofundar em qualquer abordagem de pobreza, é fundamental compreendê-la como um conceito em disputa. Diversos atores sociais demandam a possibilidade de defini-lo. Nesse sentido, ressaltamos que:

A orientação da ação pública é tudo menos exclusivamente técnica, dependente dos significados que atribui ao fenômeno, bem como do conhecimento social de sua etiologia e modos de enfrentamento. É, contudo, no âmbito do discurso público que diferentes concepções e prescrições podem se contrapor, constituindo-se em uma contribuição à conversação pública a explicitação de diferentes critérios de identificação de situações pobreza e pobreza extrema. (KERSTENETZKY e MONÇORES, 2014, p. 2)

### *Mensurações e polêmicas em torno da pobreza*

No tópico que aqui se inicia, descrevemos questões mais pontuais, experiências de mensurações localizadas, polêmicas acerca de medidas de pobreza e critérios de elegibilidade de programas. Dentre os exemplos em tela, destacamos o imbróglio em torno do critério de elegibilidade do BPC no Brasil, que inspira o exercício empírico a ser realizado nesta dissertação.

Muitos autores têm mobilizado esforços no sentido de “definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados” (ROCHA, 2003, p.10). A partir da década de 1970, a pobreza figura com destaque tanto na arena política quanto no âmbito acadêmico pelo mundo, pois se reconheceu que o crescimento econômico, por si só, não estava equacionando a pobreza e as desigualdades (ROCHA, 2003, p. 9). Kerstenetzky

(2002, p. 655) indica que houve uma “onda revisionista na literatura econômica”, de modo a desconstruir a ideia de automatismo entre crescimento econômico e superação da pobreza.

No Brasil, o fenômeno da pobreza, que começou a ser tematizado em estudos como Fishlow (1972), torna-se mais frequente na academia a partir dos anos 2000. Há estudos com o intuito de mostrar o perfil e o tamanho da pobreza no Brasil (ROCHA, 2003; NERI, 2000; BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001), as suas causas e quais são os fatores que efetivamente têm determinado a sua diminuição (NERI, 2011; SOARES, 2006; POCHMANN, 2011; BARROS et al., 2011; BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2007; FERREIRA; LITCHFIELD, 2000). Atualmente, tem sido produzida vasta literatura e investimento metodológico (KAKWANI; SILBER, 2008a, 2008b; FERES; VILLATORO, 2013; JANNUZZI et al., 2014) nesse campo de estudo.

A Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo Sem Pobreza (WWP, *Brazil Learning Initiative for a World without Poverty*), criada conjuntamente pelo Governo do Brasil, pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e pelo Banco Mundial em 2013, sinaliza que o Brasil está atento e é referência para o debate contemporâneo nacional e internacional acerca da pobreza. Somos levados a crer que há um engajamento político e técnico em desenvolver e em aprimorar ações de superação da pobreza. O que não está totalmente estabelecido é de que pobreza estamos falando. Qual o conceito de pobreza que norteia as formas de mensuração e métricas a serem adotadas na delimitação de público de políticas públicas? As escolhas de conceito, medida e ação têm consequências que afetam a vida de muitas pessoas que podem ser beneficiadas ou excluídas de programas e serviços de proteção social.

Apresentamos, a seguir, exemplos de controvérsias de ordem política, conceitual e metodológica relacionadas à pobreza em várias épocas e países. Eles colocam em xeque a noção equivocada de que é possível estabelecer uma medida inquestionável de pobreza.

Estados Unidos, década de 1980. As estimativas oficiais do Censo de 1985 mostraram que a porcentagem da população a viver na pobreza havia aumentado em comparação com 1974. Tal resultado gerou estranhamento e críticas. Os questionamentos dos céticos em relação a esse suposto aumento da pobreza consideravam as medidas utilizadas insatisfatórias e apontavam a necessidade de reconsideração de conceitos básicos (ATKINSON, 1987, p. 749). Essa controvérsia inspirou Atkinson a formular um artigo sobre mensuração de pobreza em 1987, discutindo metodologicamente como se chega à escolha

de uma linha de pobreza. Contudo, o debate em torno da delimitação de uma linha de pobreza oficial ainda perdura nos Estados Unidos:

Enquanto há uma inadequação amplamente percebida das linhas oficiais de pobreza para capturar a noção das necessidades básicas na sociedade de hoje (Citro e Michael 1995; Islândia 2003; Joassart-Marcelli 2005; Curto 2001), o Census Bureau (2006), a agência oficialmente responsável de atualizar as linhas de pobreza, usa linhas de pobreza experimentais que resultam em índices de incidência de pobreza significativamente mais baixos. (WAGLE, 2008, p. 22, tradução nossa)

Outro exemplo pode ser encontrado no estudo “*Do We Know How Much Poverty There Is?*”. Székely e colegas (2000) analisam diferentes linhas e índices de pobreza em 17 países latino-americanos. Com a variação de parâmetros usados para as medições dentro de limites razoáveis, os pesquisadores observaram que a proporção de pobres pode variar de 12,7% ou 65,8 % da população total estudada.

Robert Chambers (2006), no texto “*What is poverty? Who asks? Who answers?*”, levanta essas questões no sentido de problematizar quais percepções realmente são válidas na conceituação da pobreza - a dos especialistas ou a dos concernidos. Segundo esse autor, o sentido atribuído à pobreza depende de quem faz a pergunta, de como é entendido, e de quem responde. Chambers aponta a abordagem participativa, em que os próprios concernidos são estimulados a identificar o que consideram ser pobreza. Embora esse tipo de abordagem seja pouco utilizada nas políticas públicas, existem esforços nesse sentido, como foi a pesquisa “*Voices of the Poor*”, realizada pelo Banco Mundial, que ouviu 20 mil pessoas concernidas de 23 países.

Dando prosseguimento à listagem de exemplos, apresentamos litígios relativos a métodos de mensuração e a medidas oficiais de pobreza na Argentina, entre 2003 e 2011. Pérez (2013) nos mostra que a disputa em torno da conceituação e mensuração de pobreza pode se dar tanto do ponto de vista teórico e metodológico quanto ser motivada por (in)satisfação de atores sociais. Realizando um estudo de caso da Argentina, o autor apresenta que entre 2003 e 2005, nesse país, houve disputa devido a uma “perspectiva monetarista de pobreza, imposta e apoiada por organizações internacionais como o Banco Mundial, em que a concepção reducionista subjacente a esse tipo de estratégia metodológica foi apresentada como inquestionável” (PÉREZ, 2013, p. 118, tradução nossa). Em decorrência disso, os órgãos estatais se pautaram pela cesta básica e por populações de referência.

Ainda na Argentina, em 2008 o processo de construção do instrumento de medição de pobreza e de seus resultados foi contestado. A Igreja Católica, enquanto ator social, objetou o Estado argentino dizendo que a pobreza estava aumentando, quando o governo afirmou em nota oficial que havia uma tendência de queda no percentual de domicílios e pessoas localizadas abaixo da linha de pobreza no período entre o último trimestre de 2007 e primeiro de 2008 (PÉREZ, 2013, p. 115). Já em 2009, segundo o autor, com a implementação do programa de transferência condicional de renda “*Asignación Universal por Hijo*”, a mensuração de pobreza foi dada como inquestionável; não foram observados litígios em torno dos pressupostos e resultados. Pérez (2013, p.117, tradução nossa) acredita que o “cenário após a implementação desta política de alto grau de universalidade certamente enfraquece o conflito sobre as medições, razão pela qual não há evidência de controvérsias em torno dos seus resultados”.

A comparabilidade internacional de mensuração de pobreza *versus* a atenção às especificidades culturais locais também se configura como um ponto de tensão. As medidas realizadas visando comparabilidade internacional tendem a ser demasiadamente arbitrarias<sup>4</sup> e estáticas, limitando-se apenas a considerar correções de ajustes de preços de itens de consumo. O governo brasileiro estabeleceu como linha de extrema pobreza oficial para elegibilidade ao PBF um valor próximo à tradicional medida de US\$1,00 ou US\$1,25 por dia do Banco Mundial. Em janeiro de 2004, famílias com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 50,00 eram consideradas extremamente pobres e até R\$ 100,00 classificadas como pobres. No ano de 2007, a linha de extrema pobreza passou para R\$60,00 e a de pobreza R\$120,00. Em 2009, o limite inferior foi reajustado para R\$70,00 *per capita* e o superior para R\$140. Em junho de 2014, a linha de extrema pobreza foi reajustada para R\$77 e a de pobreza para R\$154,00.

Tal linha foi importante para delimitar a meta de superação da extrema pobreza. Acabar com a fome e com a miséria é um dos Objetivos do Milênio, propostos pela Organização das Nações Unidas (ONU), a ser alcançado pelos países até 2015. Mas seria esse o parâmetro mais adequado? A métrica recebe elogios e críticas. Por um lado, sabe-se que considerar a extrema pobreza a partir desta referência é genérico e está ancorado em um valor muito baixo. Mas, por outro, a superação da extrema pobreza é percebida com muito entusiasmo por parte do governo federal e de organizações internacionais, como o Banco

---

<sup>4</sup>Sabemos que a arbitrariedade é inerente a qualquer medida de pobreza. Contudo, acreditamos que algumas medidas são marcadas por mais arbitrariedade que outras.

Mundial, que estabeleceu como meta fundamental a superação da extrema pobreza (de US\$1,25 por dia) até 2030 no mundo. Contudo, nem o governo brasileiro, nem o Banco Mundial parecem considerar como suficiente que a população viva com US\$1,25 por dia. No caso do atual governo, o *slogan* “o fim da miséria é só o começo” indica que muito ainda precisa ser feito no âmbito da inclusão produtiva (urbana e rural) e no acesso a serviços. O Banco Mundial, por sua vez, tem uma segunda meta já formulada, que é promover a prosperidade compartilhada, ajudando os países a aumentar a renda dos 40% mais pobres.

A escolha do contexto de pobreza relevante para uma realidade específica é um ponto importante. Posto que é a seleção de um conceito de pobreza que norteia os procedimentos de mensuração a serem utilizados, ao se optar por determinada forma de mensuração, é importante justificar a opção e a sua adequação à realidade a ser medida. Sônia Rocha (2003, p. 44), que utiliza linhas de pobreza, defende que “a adoção de linhas de pobreza é uma abordagem adequada no contexto brasileiro. Por um lado, a economia brasileira é largamente monetizada, de modo que a renda se revela uma boa *proxy* do bem-estar das famílias”. Mesmo argumentando a favor de linhas de pobreza, Rocha (2013, p. 173) prefere o uso de linhas de pobreza diferenciadas com base em informações sobre renda e consumo das famílias, em contraposição à linha de pobreza extrema oficial atualmente usada no Brasil.

Embora ainda exista a centralidade e a hegemonia do uso das linhas de pobreza baseadas exclusivamente em renda nos estudos brasileiros e nos critérios de elegibilidade dos programas de transferência de renda PBF e na segunda dimensão de elegibilidade do BPC<sup>5</sup>, tomar renda como única variável para os estudos de pobreza vem sendo questionado e criticado.

A partir de contribuições críticas de autores que vêm desafiando a sabedoria convencional, a ênfase na renda tem perdido espaço para um conjunto de abordagens que salientam a multidimensionalidade constitutiva do fenômeno da pobreza, admitindo assim, ao menos implicitamente, certa irredutibilidade de seus vários componentes à renda monetária. (KERSTENETZKY, DEL VECCHIO e CARVALHO, 2011, p. 2)

No Brasil, desdobrou-se uma controvérsia recente, que inspira o exercício empírico a ser realizado nesta dissertação, em termos de quem deve ser considerado elegível ao recebimento do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC prevê o pagamento mensal de um salário mínimo aos idosos e pessoas incapazes de trabalhar devido

---

<sup>5</sup>Cabe destacar que o PBF e o BPC possuem lógicas peculiares e específicas, inclusive em relação à delimitação de público elegível. Até mesmo a linha de pobreza que serve para critério de elegibilidade é diferente nesses programas.

a alguma deficiência, cuja renda familiar *per capita* mensal seja inferior a 25% do mínimo salarial. O programa previsto na Constituição de 1988 teve início em 1996<sup>6</sup> e desde então vem recebendo questionamentos acerca do critério de renda. Tais questionamentos têm sido apresentados ao judiciário por meio de ações administrativas, reclamações e recursos<sup>7</sup>.

O episódio mais recente foi um julgamento realizado em 2013. Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o parágrafo 3º do artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/1993), que previa como critério para a concessão de benefício a idosos e a pessoas com deficiência a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. A justificativa da decisão do STF foi que esse critério estava defasado para caracterizar a situação de miserabilidade. Na ocasião, o STF indicou que o critério de pobreza passe a ser renda familiar *per capita* de pelo menos de metade de um salário mínimo. Essa polêmica derivada da discordância sobre o critério de elegibilidade suscita algumas questões importantes. A definição de quem é pobre a ponto de ser elegível ao BPC está aberta a problematizações, conforme é possível depreender a partir das contendas judiciais em torno dessa questão.

*Problema de pesquisa e metodologia: o que e como fazer*

Conforme apresentamos, a conceituação da pobreza está em disputa e não se configura como uma noção absoluta. A mensuração por linhas de pobreza simples, que consideram alguém pobre pela renda que possui, oriunda da abordagem monetária, tem sido contestada, como demonstramos anteriormente em exemplos.

Em paralelo, temos a questão dos idosos e pessoas com deficiência, que se configuram como um grupo com certas especificidades, como baixa escolaridade, problemas de saúde, dificuldades de mobilidade, dificuldade de inserção no mercado de trabalho, entre outros. Sabemos que a garantia de uma renda mínima à população idosa e com deficiência

---

<sup>6</sup> A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) foi sancionada pelo presidente Itamar Franco também no ano de 1993. A Loas foi um marco legal de extrema importância na regulação de direitos e políticas de cunho universalizante que haviam sido previstas na Constituição de 1988. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) foi um dos programas regulamentados pela Loas e sua implantação foi possibilitada pela criação do Fundo Nacional de Assistência Social em 1995.

<sup>7</sup>No terceiro capítulo desta dissertação, iremos descrever essas reclamações, recursos, pareceres e julgamentos feitos pelo judiciário em torno desta matéria.

com renda familiar *per capita* mensal abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente, que não contribuiu com a Previdência Social, é um grande avanço do Estado brasileiro e têm apresentado impactos notáveis na redução da pobreza entre os idosos e pessoas com deficiência. Mas estaria o Estado brasileiro atendendo, de fato, a todos os idosos e às pessoas com deficiência em situação de pobreza? A segunda dimensão do critério de elegibilidade do BPC estabelecida a partir de um recorte de renda seria suficiente para abarcar a população idosa e com deficiência em situação de pobreza?

Ao considerarmos pobreza como um fenômeno multidimensional, caracterizado pela privação de capacidades, apontamos que uma linha de pobreza tão simples e restrita à renda, como a segunda dimensão que orienta a concessão do BPC, ainda que importante, pode não ser suficiente para indicar quais idosos e pessoas com deficiência vivem em situação de pobreza no Brasil.

Em termos práticos, reconhecemos que, por se tratar da segunda dimensão de um critério de elegibilidade de uma política pública universal em um país tão populoso e heterogêneo como o Brasil, uma linha de pobreza simples, como a que é utilizada, viabiliza a seleção dos beneficiários do BPC com baixo custo operacional e de modo bastante claro e objetivo. Mas em termos teóricos, cabe aos acadêmicos elucubrar e desenvolver estudos que possam contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de mensurações mais sofisticadas e completas em termos conceituais e que também possam ser operacionalizadas de forma simples e com baixo custo de aplicação.

A pergunta que orienta esta pesquisa é: considerando que existem diferentes abordagens de conceituação de pobreza que, por sua vez, possuem diferentes mensurações, **quais seriam os efeitos na definição da segunda dimensão do critério de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada, caso esse critério fosse respaldado por um índice multidimensional de pobreza, ao invés da linha de pobreza de renda atualmente usada, como segunda dimensão do critério de elegibilidade?**

Temos como hipótese a ser testada a ideia de que caso a segunda dimensão do critério de elegibilidade do BPC fosse baseada no resultado de um índice multidimensional de pobreza e não no valor de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, teríamos mudanças no âmbito quantitativo (número de pessoas idosas e pessoas com deficiência elegíveis) e qualitativo (critério de definição de pobreza para idosos e pessoas com deficiência mais específico para sua realidade de privação de capacidades). Acreditamos que orientar o critério de elegibilidade por uma medida multidimensional de pobreza seria um parâmetro menos arbitrário (ainda que também arbitrário) e mais válido do ponto de vista da concepção de

justiça e liberdade proposta por Amartya Sen, segundo a qual devem ser consideradas como capacidades tudo o que as pessoas valorizam e têm razão para valorizar.

Caso os resultados do índice multidimensional apontem para uma delimitação de público semelhante à atual, no que diz respeito ao número de pessoas consideradas elegíveis, constataremos que a segunda dimensão do critério de elegibilidade, a medida unidimensional baseada em renda, é mais viável, uma vez que consegue, com mais praticidade e simplicidade, obter um resultado válido.

Como faremos esse exercício empírico é a pergunta que desponta. Para desenvolvermos a pesquisa aqui proposta, criaremos um índice multidimensional de pobreza que considere especificidades de pessoas idosas e com deficiência à luz da abordagem de capacidades. Tal índice multidimensional será desenvolvido com o uso do método GoM (*Grade of Membership*) (HULL; GUEDES, 2013; PINTO; CAETANO, 2013).

O GoM é uma técnica de agrupamento baseada na lógica de conjuntos nebulosos (*fuzzy sets*) e pode ser considerado como parte de uma classe de modelos de estrutura latente. A teoria dos conjuntos nebulosos, desenvolvida por Zadeh, em 1965, “presta-se à modelagem multidimensional de dados contínuos” (DE MIRANDA-RIBEIRO; GARCIA, 2008, p. 6). Diferentemente da lógica booleana da teoria tradicional dos conjuntos, que “trata o mundo real como tendo apenas duas classes (verdadeiro ou falso)” (FONSECA, 2003, p. 28), a lógica *fuzzy* “atribui às variáveis reais (temperatura, pressão, tensão etc) classes de conjuntos associados a termos linguísticos (alto, baixo, mediano, quase baixo etc)” (FONSECA, 2003, p. 28). Tal diferenciação permite que conceitos intuitivos, ambíguos e não exatos sejam trabalhados em um modelo matemático, no qual elementos distintos possuam graus de pertinência a vários conjuntos. “Tais conjuntos [nebulosos] generalizam os modelos estatísticos baseados na lógica discreta, visando aperfeiçoar a abordagem da heterogeneidade inerente aos elementos ou objetos a serem classificados” (CERQUEIRA, 2004 *apud* DE MIRANDA-RIBEIRO; GARCIA, 2008, p. 6).

No que diz respeito a modelos com estrutura latente (KNOTT; BARTHOLOMEW, 1999), o GoM permite relacionar variáveis observáveis a variáveis latentes, sendo essas variáveis qualitativas ou quantitativas categorizadas, ou seja, variáveis nominais ou ordinais. No nosso caso de estudo, consideramos que as capacidades são variáveis latentes cujas manifestações observamos por meio de fatores como escolaridade, acesso à água adequada etc. Assim, as respostas obtidas nas variáveis observáveis indicam a posição do indivíduo na

variável latente. Esse modelo permite descrever os perfis de classe latente encontrados e calcular a probabilidade de cada indivíduo pertencer a uma dada classe.

Consideramos que esse modelo é apropriado aos nossos fins, uma vez que está em sinergia com a abordagem de capacidades, ou seja, teoria e método em consonância; permite a inclusão analítica da heterogeneidade individual, de modo que conseguimos trabalhar o indivíduo como unidade de análise e possibilita que trabalhemos com dois modelos. Em um primeiro momento, exploraremos as características do universo analisado em um modelo de sete perfis extremos. Posteriormente, trabalhamos com modelagem de dois perfis extremos fixados  $K=2$ , que nos indica o grau de pertinência de cada indivíduo a cada um dos perfis. Um perfil representa a pobreza extrema enquanto o outro representa o seu contrário, que seria o bem-estar máximo. O GoM admite duas possibilidades para a delimitação de perfis extremos: 1) definição prévia dos perfis, informando uma matriz teórica das probabilidades de resposta para cada variável para todos perfis extremos, que é o modo aplicado nesta dissertação; e 2) utilização de padrões de resposta dos dados para identificar os perfis extremos por meio da maximização da função de verossimilhança<sup>8</sup>.

Souza (2014), que trabalhou com o método GoM em um estudo orientado pela abordagem de capacidades, aponta que tal modelo apresenta vantagens “na estrutura teórica de definição do foco principal de análise, na comparação com medidas unidimensionais de renda e na indicação da extensão da capacidade das pessoas consistente com a teoria” (SOUZA, 2014, p. 28). Como vantagens, citamos ainda a facilidade de adição de novos indicadores, sendo possível avaliar seus efeitos específicos nos resultados finais; diferentemente de um modelo de regressão, o GoM não tem restrição em relação à quantidade de variáveis utilizadas (quanto mais variáveis incluídas, maior a capacidade de capturar a heterogeneidade individual).

Nesta dissertação, utilizaremos uma rotina computacional criada por Pinto e Caetano (2013),<sup>9</sup> que consegue superar limitações de outros softwares voltados para o modelo matemático GoM. Enquanto o GOM3EXE possui baixa capacidade de alocação de memória

---

<sup>8</sup>Tal procedimento não é trivial e está sujeito à instabilidade dos parâmetros. Os resultados para os parâmetros estimados podem variar em repetições do processo iterativo de definição dos mesmos. É necessário buscar a convergência dos valores dos parâmetros, evitar máximos locais. Ver GUEDES et al. (2010).

<sup>9</sup>Agradecemos a Julimar Santos Pinto e a André Junqueira Caetano, responsáveis pelo desenvolvimento do GoMRcpp.R, bem como a Gilvan Ramalho Guedes, cujo auxílio foi fundamental para o uso desta rotina computacional na presente dissertação.

e processamento, limitando o número de variáveis e casos observados, o GoMRcpp.R, desenvolvido por Pinto e Caetano (2013), não tem esta limitação.

Dado que entendemos a pobreza como um fenômeno que é “experimentado de modo heterogêneo, ao longo das diversas dimensões que esse fenômeno possa se apresentar para os indivíduos” (PINTO, 2012 *apud* PINTO; CAETANO, 2013, p. 169), podemos afirmar de modo assertivo a adequação do método ao nosso objeto de estudo.

### *Nosso percurso: roteiro dos capítulos*

Anteriormente, situamos o leitor a respeito do nosso entendimento sobre o fenômeno da pobreza como um problema acadêmico e político, bem como apresentamos exemplos de questões e tensões específicas que demonstram que qualquer definição e mensuração de pobreza é passível a questionamentos. A seguir, passamos a indicar como organizaremos o desenvolvimento de nossa pesquisa.

No primeiro capítulo, nosso propósito é apresentar a concepção de justiça trabalhada por Sen para se pensar o fenômeno da pobreza, iremos inventariar, a abordagem de justiça baseada em capacidades e liberdades. Exploraremos diversos elementos desta concepção, como seu propósito não ideal, seu foco em um conceito compreensivo de justiça realizada, relações entre democracia e desenvolvimento, direitos e liberdades, direitos humanos, participação democrática, dentre outros.

No segundo capítulo, buscaremos apresentar uma sistematização do debate acadêmico sobre a conceituação de pobreza, com foco nas abordagens de renda e multidimensionais (necessidades básicas e capacidades). Em mais de um século de pesquisas sobre o fenômeno, muito foi produzido em termos de conceitos e medidas, assim sendo o segundo capítulo tem a difícil missão de sintetizar algumas abordagens das mais recorrentemente citadas na literatura e alguns modos por meio dos quais elas foram sistematizadas. Trataremos de questões relacionadas à coleta e à seleção de dados, critérios para a definição de pobreza e formas de agregação para operacionalização de medidas com o objetivo de apresentar ao leitor reflexões sobre desafios e modos de operacionalização do conceito da pobreza na empiria.

No terceiro capítulo, nosso objetivo é formular um entendimento sobre experiências de pobreza vivenciadas por grupos específicos: os idosos e pessoas com deficiência no Brasil atual. As pessoas avaliadas, cujos dados estão sendo considerados no índice

multidimensional de pobreza, devem ser consideradas, bem como seus contextos de vida, anseios e demandas. Infelizmente, nesta dissertação não teremos condições de desenvolver pesquisa qualitativa que alcance essas pessoas. Contudo, valer-nos-emos de relatórios das Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa com Deficiência (ocorridas em 2006, 2008 e 2012) e também das Conferências de Direitos da Pessoa Idosa (realizadas em 2006, 2009 e 2011), além de considerar o Plano Nacional dos Direitos Humanos-PNDH 3. Esses relatórios, advindos de processos participativos, que tiveram a participação de pessoas idosas e pessoas com deficiência, bem como outros estudos e relatórios internacionais, são de fundamental importância para conhecermos o espaço multidimensional da pobreza específico desses grupos.

Ainda no terceiro capítulo, apresentaremos de modo mais detido o Benefício de Prestação Continuada, transferência de renda não condicionada, que visa proporcionar uma renda de cidadania a pessoas idosas e com deficiência que não estejam em condições de trabalhar, desde que essas sejam consideradas pobres. Por fim, descreveremos os questionamentos sobre o critério de elegibilidade do BPC, citando as contestações já levadas ao poder judiciário; essa problemática é justamente o elemento que motiva nossa análise empírica. Dizendo em outras palavras, as contendas judiciais abrem precedentes para diversas interpretações do critério de elegibilidade, o que nos motiva a apontar a necessidade de se atualizar e se aprimorar a segunda dimensão desse critério, ou seja, o limite de renda.

O quarto capítulo é dedicado à apresentação da metodologia, do método das variáveis e da forma como são operacionalizadas. Em relação à metodologia, frisamos que a compreendemos de modo amplo, como desenho de pesquisa. A articulação da teoria com o problema de pesquisa, os dados a serem usados, a seleção das variáveis, o uso dos dados como um todo, os procedimentos adotados, o entendimento das limitações do exercício empírico realizado - tudo isso é entendido como metodologia nesse estudo. Discutiremos o uso dos dados da Amostra do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), denunciando as limitações dos mesmos para a construção de um índice multidimensional de pobreza que seja sensível às especificidades de pessoas idosas e com deficiência. Descreveremos o método GoM e explicitaremos de que modo ele é utilizado. Realizaremos algumas comparações com outros índices multidimensionais de pobreza, como Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), do original *Multidimensional Poverty Index (MPI)*, desenvolvido por Sabina Alkire e James Foster no âmbito do *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)* e utilizado no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, indicando quais são as variáveis normalmente utilizadas.

Ainda no quarto capítulo, apresentaremos os resultados do índice multidimensional de pobreza feito a partir do método GoM e exploraremos as informações trazidas pelos seus resultados. Apresentaremos estatísticas sobre quantas seriam as pessoas elegíveis ao BPC a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 considerando a segunda dimensão do atual critério de elegibilidade que é baseada em renda. Assumimos que é impossível precisarmos ao real número de pessoas elegíveis ao BPC, posto que a definição de deficiência incapacitante pelo trabalho do BPC é feita por médicos peritos do INSS, enquanto nesta dissertação partimos de dados do Censo e consideramos que pessoas incapazes para o trabalho seriam as que responderam ter alguma deficiência mental/intelectual ou que têm dificuldade permanente de enxergar, de ouvir ou de caminhar, sejam aquelas que não conseguem realizar essas atividades de modo algum ou as que o fazem com grande dificuldade.

Encerrando esta dissertação, apresentaremos nossas considerações finais. Retomaremos os resultados interpretando-os à luz da noção de fatores de conversão. Iremos reiterar a importância e necessidade da primeira dimensão do critério de elegibilidade do BPC ser direcionado a pessoas com deficiência e idosas. Em relação a segunda dimensão do critério de elegibilidade, baseada em renda, apresentamos críticas fundamentadas em elementos empíricos e na teoria de capacidades e liberdades, apontando que atualmente são excluídas do Benefício pessoas que vivem em situação de privação de capacidades. Ressaltaremos a urgente necessidade de se gerar dados que captem as especificidades de pessoas com deficiência no Brasil, explicitaremos as limitações do índice que desenvolvemos e do nosso exercício empírico como um todo. Retomaremos, por fim, o apelo central que sustenta esta dissertação: o de compreender as pessoas que vivem em situação de pobreza como cidadãos.

## **CAPÍTULO 1 – Capacidades e julgamentos sobre bem-estar, liberdades e direitos**

"A utopia está lá no horizonte.  
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.  
Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos.  
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.  
Para que serve a utopia?  
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar."  
Eduardo Galeano

É justo que pessoas incapazes para o trabalho, devido a restrições, como idade avançada ou algum tipo de deficiência, padeçam com privações de capacidades básicas?

Muitos outros questionamentos como o apresentado acima podem ser, são e foram feitos ao longo de nossa história e na contemporaneidade. Essas questões permeiam o pensamento de filósofos políticos, chefes de Estado, gestores e especialistas em políticas públicas. As respostas a essas indagações podem variar a depender da concepção de justiça utilizada. Acreditamos ser de fundamental importância para o desenvolvimento da presente dissertação explicitar qual concepção de justiça orienta as considerações que iremos desenvolver. Assim se conforma o objetivo do nosso primeiro capítulo, a saber, apresentar e justificar a escolha da teoria de justiça que consideramos adequada para guiar nosso estudo.

Conforme exposto na introdução, esta dissertação está circunscrita ao tema de abordagens de pobreza e de estratégias de superação de tal fenômeno. Entendemos que as políticas públicas voltadas para superação da pobreza e redução de desigualdades, em sua maioria, são políticas redistributivas, de acordo com a tipologia desenvolvida por Lowi (1972). Nesse sentido, tais políticas instauram arenas de negociação política conflituosas, nas quais podem ser identificados polos de interesses claros de beneficiados e não beneficiados (pobres e ricos, não contribuintes e contribuintes, por exemplo). Estamos tratando de uma problemática que, indubitavelmente, envolve conflitos de interesses de grupos da sociedade, de modo que as decisões tomadas nesse campo demandam normatividade ética. Precisamos, assim, considerar algumas das principais concepções de justiça que tendem a conferir respaldo teórico e ético a ações governamentais de mensuração e de tentativa de superação da pobreza.

Nesse capítulo, buscamos resgatar elementos de uma teoria de justiça, que a partir de base informacional específica, presta contribuições e inspira formulações de políticas públicas. Quando falamos que as teorias de justiça possuem bases informacionais específicas, estamos atentando para o fato de que existem informações consideradas e excluídas para formar juízos de valor em cada teoria de justiça (“Desenvolvimento como Liberdade” [1999], SEN, 2010). Interessa-nos ressaltar que a opção por uma política inclusiva ou restrita, que assume ou não ações de reparação de desigualdades, depende, em algum grau, da concepção de justiça que a orienta. As teorias sobre justiça distributiva são muito diversas e apontam caminhos muito distintos. “As diversas teorias, no âmbito do paradigma da justiça social, não apenas propõem diferentes critérios de justiça, mas também implicam interpretações alternativas dos fins e das próprias expectativas”. (MAFFETTONE; VECA, 2005, p. 229)

Acreditamos que este capítulo contribui para o percurso de nossa pesquisa, na medida em que agrega elementos que nos permitem identificar a inspiração normativa que irá perpassar a abordagem de pobreza a ser trabalhada nesta dissertação.

A história nos mostrou que não é razoável negligenciar os pobres, esperando que o crescimento econômico e o mercado “naturalmente” erradiquem a pobreza. Tal negligência não é eticamente aceitável, uma vez que atenta contra as condições de direitos humanos e de justiça social, pactuadas pelas democracias contemporâneas. Como argumenta Amartya Sen, a pobreza é um estado de privação que impossibilita os indivíduos de disfrutarem de suas liberdades. Considerando a importância apriorística da liberdade nas sociedades democráticas, esforços desempenhados no sentido de erradicar a pobreza são justificados por diversas concepções de justiça. Nesse sentido, “os princípios estabelecidos no interior de teorias sobre justiça distributiva servem para nortear políticas econômicas e sociais, bem como toda a estrutura institucional da sociedade”(TOCCHETTO, 2008, p. 18).

Nessa seara, encontramos autores com diferentes inspirações ideológicas<sup>10</sup>. Aqui versaremos apenas sobre a concepção de Amartya Sen que se debruça sobre a liberdade

---

<sup>10</sup> Sabemos que existem várias concepções, como o utilitarismo, as concepções de justiça de Rawls, Nozick, feministas, multiculturalistas, comunitaristas, marxistas, mas nosso objetivo aqui não é mergulhar nesta discussão. Não assumimos a tarefa de sintetizar exaustivamente noções de justiça.

substantiva, em termos da capacidade de uma pessoa fazer coisas que tem razão e justiça para valorizar.

Uma vez que a problemática a ser tratada nesta dissertação está voltada para o espaço multidimensional da pobreza, entendida como privação de capacidades básicas, vivenciado por parte da população idosa e de pessoas com deficiência no Brasil, trabalharemos com a concepção de justiça que consideramos ser capaz de lidar da forma mais adequada com esse fenômeno.

No primeiro tópico, exporemos a concepção de justiça baseada na abordagem de capacidades e liberdades desenvolvida por Sen. Arrazoaremos algumas críticas apresentadas a essa teoria, bem como as respostas oferecidas por Sen e demonstraremos a viabilidade de escolhermos a abordagem de capacidades como referência teórica para a presente dissertação. No segundo tópico, empreenderemos considerações relacionadas a direitos políticos e civis, participação democrática, ressaltando a importância da expressão de demandas das pessoas vulneráveis. Outro ponto interessante e controverso a ser tematizado nesta seção é a perspectiva sobre possíveis relações entre democracia e crescimento econômico. Dada a importância do debate sobre direitos humanos no cenário contemporâneo e na obra de Sen, exploraremos alguns elementos dessa discussão e o relacionaremos com a problemática da pobreza, na terceira e na quarta seções, respectivamente. Por fim, apresentaremos considerações acerca dos temas trabalhados no capítulo de modo a expressar nossa intenção em apreender questões referentes à justiça a partir da abordagem de capacidades e liberdades.

### 1.1 Capacidades e liberdade<sup>11</sup>: uma concepção de justiça voltada para a transformação de realidades injustas

Considerando a necessidade de legitimação das ações governamentais pelos cidadãos, que são diferentes atores sociais (desde os mais progressistas e favoráveis à

---

<sup>11</sup> Cabe salientar que, nesta seção, estamos tratando a abordagem de capacidades a partir de suas considerações sobre justiça. A abordagem de capacidades como uma perspectiva para se pensar especificamente do fenômeno da pobreza será apresentada no próximo capítulo.

redistribuição de renda, aos mais conservadores e defensores da não intervenção do Estado na proteção social), debater diversas concepções de justiça se faz fulcral. Sen (2010) explorou alguns pontos de diferentes concepções de justiça e construiu uma noção que se beneficiou de contribuições advindas do utilitarismo e, principalmente, da teoria de justiça como equidade formulada por Rawls.

Sen defende a abordagem de capacidades como um mosaico de partes das abordagens alternativas (utilitarismo, liberalismo formal, libertarianismo), que resulta, não em uma soma de partes, mas em uma concepção abrangente, maleável e aplicável a contextos e tipos de informações diferentes (o que buscamos saber sobre a vida das pessoas - quais suas necessidades e vulnerabilidades, que informações são consideradas para se formar um juízo varia de acordo com a concepção). Dessa forma, Sen (2010), após revisitar de maneira sistemática e cuidadosa<sup>12</sup> algumas concepções de justiça, passa a desenvolver a concepção de justiça baseada na abordagem de capacidades e liberdades. É interessante observar como o autor combina vários elementos das noções anteriores.

a perspectiva baseada na liberdade pode levar em conta, *inter alia*, o interesse do utilitarismo no bem-estar humano, o envolvimento do libertarianismo com os processos de escolha e a liberdade de agir e o enfoque da teoria rawlsiana sobre a liberdade formal e sobre os recursos necessários para as liberdades substantivas. (SEN, 2010, p. 118)

Algo de primeira importância, antes de tecer considerações sobre uma teoria de justiça, é considerar quais os objetivos dessa noção, ou seja, qual o seu intuito. Por exemplo, é preciso saber se a teoria é ideal ou não ideal, transcendental ou comparativa etc. Esse conhecimento prévio é fundamental para evitar o equívoco de cobrar de uma teoria de justiça algo que ela não se propõe a oferecer. A teoria baseada na abordagem de capacidades e liberdades é vítima recorrente desse tipo de julgamento inapropriado. Um exemplo, Terzi (2009) aponta que falta à abordagem desenvolvida por Sen a definição de quais desigualdades são aceitáveis e de que nível de (des)igualdade deve ser perseguido. Ora, esta cobrança é equivocada, posto que Sen não propõe uma abordagem transcendental com pretensão de indicar o que deve ser. Na abordagem desenvolvida por esse autor, as capacidades básicas e a valoração de sua importância devem ser definidos pelas

---

<sup>12</sup>Uma vez que o próprio Sen (2010) já realizou uma discussão detalhada sobre o utilitarismo, liberalismo de Rawls e libertarianismo de Nozick, não nos coube repetir este arduo trabalho.

coletividades e podem ser, inclusive, mudados ou atualizados ao longo do tempo, em processos democráticos deliberativos e participativos.

Após receber diversas críticas e cobranças, Sen publicou em 2009 a obra “A ideia de Justiça”, na qual o autor apresenta claramente que a teoria por ele proposta não trabalha com uma concepção ideal. Essa perspectiva ideal chamada de institucionalismo transcendental esteve presente na tradição contratualista desenvolvida por autores como Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant, John Rawls (cabe lembrar que esse autor tem destacada importância para a obra de Sen) e outros como Robert Nozick.

Sen considera que sua ideia de justiça tem uma pretensão não ideal e é desenvolvida a partir de comparações com sociedades existentes, de modo semelhante a análises feitas por Adam Smith, Marquês de Condorcet, Jeremy Bentham, Mary Wollstonecraft, Karl Marx, John Stuart Mill, entre outros. Ainda que esses autores citados tenham proposto formas substancialmente diferentes de comparação de sociedades e de possíveis soluções, Sen (2009, p. 7) considera que o fato de estarem “prioritariamente interessados em remover manifestações de injustiça do mundo que estavam observando” (tradução nossa) os une, em um movimento que esse autor denomina como comparação focada em realizações

Possivelmente esse livro vem atender a uma necessidade de aperfeiçoamento teórico e de justificação. Robeyns (2009) realizou uma comparação entre as teorias de justiça de Rawls e Sen. A autora concluiu que havia necessidade de aprimorar e desenvolver a formulação teórica para que a abordagem de Sen pudesse ser melhor compreendida.

Dada a relevância de se compreender a diferença entre teorias de justiça baseadas na comparação focada em realizações em contraposição ao institucionalismo transcendental, Sen se vale de dois conceitos da literatura clássica sânscrita em ética e jurisprudência: *niti* e *nyaya*. *Niti* diz respeito ao cumprimento de regras e normas institucionalmente estabelecidas, corrobora a ideia que “justiça seja feita, mesmo que o mundo padeça”. *Nyaya* é uma dimensão do *consequencialismo*, não do tipo do *consequencialismo* utilitarista, mas sim o *consequencialismo* de resultados compreensivos.

A noção de resultados compreensivos, busca sofisticar e complementar o *consequencialismo*, de modo a não excluir valores deontológicos, todavia, mantendo uma perspectiva que valorize a liberdade e as consequências oriundas de normas e ações. Sen (2009, p. 22) explica que é necessária uma caracterização completa das realizações, capaz

de levar em consideração o processo de fundo que perpassa determinado estado de coisas. Um estado de coisas não pode ser julgado como bom ou ruim apenas pelo seu resultado, é necessário analisar todo o processo que originou tal estado de coisas.

Assim sendo, a noção de *nyaya* diz de uma noção compreensiva de justiça realizada (Ibid., p. 20), tal conceito expressado na formulação de resultado compreensivo é evocado ao longo de todo livro “A Ideia de Justiça”. Defendemos que esse conceito é muito apropriado para guiar uma concepção de justiça. Sen nos fornece um construto teórico capaz de lidar com injustiças, que devem ser identificadas em um procedimento democrático participativo, que considere todo o processo.

No caso desta dissertação, podemos pensar que existe um atual estado de coisas: uma intensa privação de capacidades entre pessoas idosas e com deficiência<sup>13</sup>. Julgamos esse estado de coisas como bom ou ruim, justo ou injusto, a partir da concepção de resultado compreensivo. Para tanto, precisamos considerar o processo social e histórico específico que culminou nesta situação de privação de capacidades vivida por pessoas idosas e com deficiência. Valemo-nos aqui de uma cultura pública que reconhece que pessoas idosas e com deficiência estão mais vulneráveis a vivenciar privações de capacidades e, quando essas pessoas não têm condições de trabalhar para obter seu sustento, elas acabam submetidas a privações consideradas injustas. Vários estudos, acordos internacionais e documentos de Estado comprovam a realidade desta afirmação

Quais são essas privações, quais as capacidades básicas para se identificar quem está sofrendo injustiça? Esta pergunta deve ser respondida em um processo democrático e participativo que considere a opinião de pessoas idosas, pessoas com deficiência e dos demais grupos da sociedade. As capacidades identificadas como básicas devem ser de caráter objetivo, conforme trataremos ainda nesse tópico, podem mudar ao longo do tempo e variar de uma sociedade para outra. Identificadas as pessoas que estão sofrendo injustiça, inclusive comparando-as com outras pessoas de modo a se obter um julgamento comparativo de privações, é preciso combater a injustiça.

Uma das formas de combater essa injustiça, dentre várias outras possíveis que devem estar complementando uma a outra, é transferir renda para essas pessoas. Outras

---

<sup>13</sup> No capítulo 3 contextualizaremos tal estado de coisas, apresentando dados sobre a experiência de privação de capacidades entre pessoas idosas e com deficiência.

possibilidades, que precisam coexistir, são a oferta de serviços públicos de qualidade, o reconhecimento social e político dessas pessoas como cidadãs etc.

É nessa linha de raciocínio que acreditamos e são as formulações sobre justiça de Amartya Sen, baseadas em capacidade e liberdade, que nos permitem trabalhar nessa perspectiva resguardados por uma justificação teórica.

A seguir, trataremos de algumas críticas que a abordagem de Sen recebe em termos de teoria da justiça. Uma das críticas é bastante percebida também em termos de abordagens de pobreza. Começaremos com críticas que Sen recebeu de Rawls e outros teóricos defensores da perspectiva de Rawls e, na sequência, iremos expor a contra-argumentação desenvolvida por Sen.

Sen (2009) reitera que possui muitas influências de Rawls, como a valorização da liberdade, mas também busca apresentar que guarda diferenças em relação ao filósofo político. Tais diferenças são explicitadas e explicadas (SEN, 2009), para fins de síntese do debate, ater-nos-emos aos elementos descritos, a seguir.

- Pretensão por instituições justas (Rawls) *versus* pretensão por sociedades justas (Sen). Não quer dizer que Sen não demande instituições apropriadas, entretanto esse é um dos elementos em um conjunto que abrange outros;
- Abordagem voltada para Estado-nação (Rawls) *versus* concepção de cunho transnacional universalista (Sen);
- Perspectiva transcendental, que busca formular arranjos sociais perfeitos, (Rawls) *versus* abordagem comparativa, que almeja identificar arranjos sociais alternativos como sendo mais ou menos justos, mas sem a pretensão de esgotá-los e valorá-los um por um (Sen).

Robeyns (2009) apresenta algumas críticas que Sen recebeu de Rawls, dada sua importância para a justificação da validade da concepção de justiça baseada em capacidades passamos a escrutina-las aqui. Rawls considera que a abordagem de capacidades endossa uma doutrina moral abrangente, portanto, pode ser contestada em uma democracia liberal caracterizada pelo pluralismo razoável sobre doutrinas religiosas, filosóficas etc. Destarte, ela não poderia ser considerada uma teoria de justiça, uma teoria de justiça política, é apenas uma formulação genérica. A segunda crítica é feita por Rawls e reiterada por Pogge, tais autores consideram que a abordagem de capacidades não apresenta um conjunto viável de critérios de justiça política, que possa ser publicamente verificado. Nesse sentido, Pogge

(2002) diz que a concepção de Sen não pode ser considerada uma teoria da justiça, porque não permite verificação.

Para compreender melhor esta querela entre Rawls e Sen, faz-se necessário entender as diferenças entre o que seria uma concepção política de justiça e uma doutrina moral abrangente<sup>14</sup>. Para Rawls, em democracias constitucionais, a concepção política de justiça precisa estar o mais independente possível de doutrinas filosóficas e religiosas controversas. Na opinião desse autor, a abordagem de Sen endossa uma única visão do que seria o bem, de modo que não deve ser caracterizada como uma concepção política de justiça. Robeyns (2009, p.406) questiona Rawls dizendo que, ao cabo, não parece possível desenvolver uma teoria de justiça completamente independente de qualquer ideia compreensiva. Ideias de justiça, mesmo que de forma muito sutil, têm influências em doutrinas filosóficas, por exemplo. Robeyns (2009) busca mostrar que nem mesmo a teoria de justiça como equidade está livre dessa influência.

Agora passamos às respostas apresentadas por Sen. O autor indica que não é necessário, nem possível, comparar e ranquear todas as capacidades. A abordagem de justiça baseada em capacidades e liberdade não tem uma pretensão totalizadora. Contudo, não se pode dizer que essa teoria comparativa, que não esgota as possibilidades, é ilegítima por causa da sua incompletude. Nesta dissertação consideramos que é justamente sua incompletude que a torna possível e não dogmática.

Por fim, a outra crítica que destacamos é exaustivamente repetida na literatura (TERZI, 2009), a qual consideramos inapropriada. Inclusive esta crítica será retomada no próximo capítulo, que trata da abordagem de capacidades voltada para a discussão específica de pobreza. Consideramos que a falta de uma lista de capacidades básicas e da enumeração de como elas poderiam ser julgadas e ranqueadas não é um problema. Algumas teóricas da abordagem de capacidades, como Nussbaum (2000, 2006), buscaram delimitar quais são as capacidades necessárias e fundamentais para um indivíduo viver como cidadão sem estar submetido a opressão social. Tanto Sen quanto Nussbaum defendem que há capacidades básicas que são realmente essenciais para uma vida digna e que esse conjunto precisa ser assegurado a todos os cidadãos, mas os autores não concordam sobre como definir esse conjunto de capacidades básicas.

---

<sup>14</sup> Do original: *comprehensive moral doctrine*

Sen (2010) e Robeyns (2009) consideram que para selecionar capacidades para uma lista é necessário respeitar todas as noções abrangentes legítimas de boa vida presentes em determinada sociedade e para tanto é necessário um processo de democracia deliberativa participativa. Robeyns (2009) destaca que nesta lista não é possível inserir capacidades subjetivas como a felicidade, porque mesmo elas sendo importantes, não são operacionalizáveis por serem subjetivas.

Em relação à visibilidade pública, Sen (2010) e Robeyns (2009) concordam que a concepção de justiça precisa ser pública e que as informações para reclamar sobre injustiças necessitam ter um padrão público de comparação interpessoal. Sen ressalta que a natureza objetiva de uma métrica para a justiça é muito importante para que uma abordagem de justiça satisfaça um critério público da matéria. É interessante que fique bem claro o que está se entendendo por objetividade. Sen compartilha da definição de objetividade de Rawls, a saber, “dizer que uma convicção política é objetiva é dizer que existem razões especificadas por uma concepção política racional e mutuamente reconhecível (satisfazendo esses fundamentos), suficiente para convencer a todas as pessoas racionais de que é racional” (RAWLS, 1993, p. 119).

Abordamos aqui elementos cruciais para o entendimento da abordagem de capacidades e liberdades como uma concepção de justiça válida. Além de defender a validade desta formulação, buscamos justificar nossa escolha de orientar a presente dissertação a partir dela. Acreditamos que a noção de capacidades nos oferece ferramental teórico capaz de embasar e iluminar nosso estudo. A seguir, desenvolveremos três subseções nas quais permaneceremos dissertando sobre formulações de Amartya Sen.

### **1.1.1 O pobre como cidadão**

Escolhida a abordagem de capacidades para orientar nossas apreciações sobre justiça, queremos perscrutar os elementos analíticos e políticos que compõem tal concepção. Receba esta seção como um espaço, cujo objetivo é reafirmar e complementar os motivos que nos levam a defender a abordagem de capacidades e liberdade. Esse tópico tem a intenção argumentativa de pautar o imperativo de que capacidades básicas sejam asseguradas a todas as pessoas, e que ninguém seja destituído dos direitos e liberdades que configuram a experiência da cidadania.

Em um primeiro momento, sem refletir seriamente a respeito, alguém poderia pensar que democracia, liberdade e igualdade política são luxos não condizentes com um país pobre. Infelizmente, algumas realidades nos mostram que gozar do *status* e da experiência concreta de cidadania é uma condição que as pessoas em situação de pobreza ainda não alcançaram. Na Conferência de Viena em 1993 voltada para a discussão em torno de direitos humanos, representantes de vários países posicionaram-se contra a aprovação de direitos políticos e civis básicos em todo planeta. Muitos dos delegados consideravam que direitos civis e políticos não deveriam ser assegurados em países do Terceiro Mundo, na opinião deles, a pauta nestes países deveria se restringir aos ‘direitos econômicos’ relacionados a importantes necessidades materiais. O que ocorreu na Conferência de Viena, conforme descrito por Sen (2010, p. 194) já sucedeu e ainda acontece em fóruns internacionais e nacionais, desde as grandes Conferências às conversas de bar. A ideia de que pobre precisa única e exclusivamente de comida ainda ecoa e se perpetua.

A noção de cidadania, aqui entendida como afirmação e reconhecimento de direitos (DAGNINO, 2004), é crucial para organização das sociedades modernas. É inaceitável do ponto de vista de organização política de Estados abdicar à cidadania. Quando defendemos a cidadania como um imperativo, estamos considerando que a democracia é uma condição para a vida social contemporânea. Posto que é um princípio indispensável, não faz sentido compactuar com uma noção seletiva de cidadania. A cidadania precisa ser vivenciada por toda população de determinada sociedade, caso contrário a democracia não se sustenta.

Segundo Dahl (2001), uma das condições necessárias para o fortalecimento e caracterização das democracias modernas é a cidadania inclusiva. Esta noção de cidadania implica na igualdade da garantia de direitos a todos adultos sujeitos às leis de determinado país, a nenhum cidadão podem ser negados direitos disponíveis para os outros e necessários para o bom funcionamento das instituições políticas (DAHL, 2001, p.100). Desse modo, fica evidente que não há nenhuma racionalidade justificável na ideia de que às pessoas pobres basta comida. Às pessoas pobres, assim como às pessoas não pobres, devem ser assegurados direitos iguais a oportunidades e liberdades.

Destacando virtudes da democracia como sua “relevância intrínseca, o papel protetor [suas contribuições instrumentais] e a importância construtiva [na criação de normas e valores]”, Sen (2010, p.203) defende a necessidade de garantia da amplitude e do alcance do processo democrático. A democracia engendra um conjunto de oportunidades é uma fonte basilar de oportunidade social, mas não é um remédio automático, uma panaceia *per si*, um

dispositivo mecânico para o desenvolvimento. Uma prática mais integral da democracia demanda engajamento de todos os cidadãos em processos intensos de comunicação e participação política, ou seja, sua incorporação na *práxis* das pessoas comuns. Não basta ter regras e procedimentos bem delimitados, se os cidadãos não se apropriam deles, se esses construtos institucionais não viabilizam a vivência da cidadania para todas as pessoas.

Em consonância com a argumentação dos dois parágrafos anteriores, a concepção de justiça que orienta esta dissertação não coaduna com a restrição de cidadania aos pobres. Encontramos na concepção de liberdades substantivas e capacidades diversos elementos, que embasam nossa premissa de que as pessoas em situação de pobreza são cidadãs da mesma forma que pessoas não pobres. Assim sendo, cabe ao regime democrático possibilitar-lhes condições para usufruir de liberdades e direitos, de sua cidadania, enfim. Cabe ressaltar que outros autores também trabalham na perspectiva de direitos, Atkinson (1989) é um destes expoentes. Contudo, a abordagem desse autor, embora voltada para a noção de direitos, restringe-se ao espaço da renda, como veremos no próximo capítulo.

Sen (2010) defende uma premência geral dos direitos políticos e civis básicos. O autor considera que os direitos e as liberdades têm: 1) importância direta para se viver com capacidades básicas asseguradas (como a capacidade de participação política e social); 2) papel instrumental de possibilitar que pessoas expressem suas demandas e reivindicações e que sejam ouvidas pelos governantes e legisladores; 3) papel construtivo na conceituação de 'necessidades', uma vez que para sabermos quais as necessidades das pessoas em determinado contexto social, é fundamental que essas pessoas possam se expressar.

Além de ter essas três importantes dimensões, as liberdades e os direitos, ao contrário do que defendem algumas correntes de pensamento, não são incompatíveis com o atendimento a necessidades econômicas. Nas palavras de Sen (2010, p. 195):

As relações [entre liberdades políticas e necessidades econômicas] não são apenas instrumentais (as liberdades políticas podem ter o papel fundamental de fornecer incentivos e informações na solução de necessidades econômicas acentuadas), mas também construtivas.

A seguir, apresentamos perspectivas contrárias às liberdades políticas e direitos civis para pessoas que vivem em situação de pobreza, contra-argumentadas por Sen, e na sequência trataremos da relação entre direitos humanos e pobreza.

A ideia de que a democracia, enquanto regime, que requer respeito às liberdades políticas e direitos civis, não é benéfica ao crescimento econômico é apresentada por Sen

recebendo a denominação de tese de Lee<sup>15</sup>. Segundo esta tese, o autoritarismo e a supressão de direitos e de liberdades, que dele oriunda, presentes em países como a China pós-reforma seriam mais profícuos ao crescimento econômico que regimes democráticos ou menos autoritários, como Índia e Costa Rica. Sen (2010, p. 197-199) critica esse argumento a partir dos seguintes pontos: 1) falta à tese de Lee uma análise estatística abrangente que evidencie o autoritarismo como variável explicativa relevante para o desenvolvimento econômico; 2) os processos causais que estão envolvidos no crescimento e desenvolvimento econômico são mais complexos e relacionais, seria muito redutor pensar que apenas o autoritarismo sustentaria o crescimento econômico, ou que a democracia seria incompatível com os fatores explicativos do desenvolvimento da economia de um país; 3) considerar apenas desenvolvimento econômico, tomado como crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), é insuficiente, uma vez que desconsidera as condições reais de vida dos cidadãos.

Retomando o primeiro e o segundo pontos enumerados no parágrafo anterior, diversos estudos já foram realizados examinando a possível relação entre regimes políticos e crescimento econômico (PRZEWORSKI e LIMONGI, 1997). Gueddes (2001) mostra que a democracia é mais provável em países desenvolvidos, a partir da verificação de relação positiva entre governo democrático e desenvolvimento econômico.

A comparação dos resultados dessas pesquisas revela um cenário de dúvidas e incertezas. No levantamento de pesquisas feito por Przeworski e Limongi (1997), são encontrados estudos que concluíram em favor da democracia, em favor do autoritarismo, e ainda aqueles que não apontaram qualquer diferença. Przeworski e Limongi (1997) indicam que democracia ou autoritarismo não são variáveis adequadas para explicar crescimento econômico, ou seja, há um problema no postulado dos estudos que tentam estabelecer tais relações de causalidade. A questão parece demandar mais desenvolvimento teórico, de modo a informar quais variáveis são mais apropriadas e bem delimitadas teoricamente para explicar o desenvolvimento econômico. Sen ressalta que existem várias políticas públicas que podem ter efeito positivo para o desenvolvimento econômico, como abertura à concorrência, participação em transações comerciais internacionais, industrialização, alto nível de alfabetização e educação, reformas agrárias etc. Essas políticas e o clima econômico têm

---

<sup>15</sup>Tese descrita por Sen (2010, p. 30 e 196). É chamada de tese de Lee em referência a Lee Yuan Yew ex-primeiro-ministro de Cingapura. Lee defendia que a negação de direitos políticos e civis básicos ajudaria a estimular o desenvolvimento econômico rápido.

efeitos muito mais diretos e expressivos sobre a economia que a democracia ou o autoritarismo.

Em relação ao terceiro ponto, floresce a ideia de que pensar apenas em termos de crescimento econômico não é suficiente. É necessário analisar não só indicadores econômicos de riqueza e produção nacionais, mas também atentar para sua distribuição e para indicadores sociais. E, nesta perspectiva mais ampla, é incontestável “o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos” (Sen, 2010, p. 198).

Outra perspectiva criticada por Sen é a que considera que direitos e liberdades políticas são incompatíveis com o atendimento às necessidades econômicas e nessa dualidade a opção a ser preferida pelas pessoas seria a satisfação de suas necessidades mais fundamentais relacionadas à renda. Sen nos mostra que o pressuposto desta formulação é equivocado, posto que não há incompatibilidade real entre direitos e liberdades *versus* necessidades econômicas. Não dispomos de nenhuma evidência no sentido de que ter suas necessidades relativas à renda atendidas implique em abdicar de direitos e liberdades.

Alguns estudos<sup>16</sup> testam quais os principais fatores que influenciam indivíduos a apoiarem ou não a democracia (INGLEHART, 2003). Inglehart (2003) considera que pessoas em situação de vulnerabilidade econômica são mais propensas a apoiar o regime político que lhes pareça mais apto a melhorar sua situação econômica. Assim sendo, entendemos que a crítica adequada à perspectiva de que os pobres preferem o autoritarismo desde que tenham comida na mesa, não é dizer se os pobres se importam ou não com a democracia, mas sim ressaltar que a democracia não é incompatível com o atendimento às necessidades econômicas dos indivíduos.

Por fim, Sen apresenta e desconstrói um terceiro argumento contrário aos direitos e liberdades: a ênfase em liberdades e democracia é um construto ocidental que contraria os valores asiáticos. Sen desenvolve um exercício de interpretação cultural, por meio do qual, indica que, em primeiro lugar, falar de valores asiáticos ou orientais de forma generalista é algo ingênuo e equivocado, posto que desconsidera a grande diversidade existente nesta região. E, em sequência, Sen revisita diferentes referências do plural pensamento oriental e

---

<sup>16</sup> De Aquino (2014) faz uma completa e atual revisão de literatura acerca desses estudos, como não é nosso objetivo apresentar aqui esta discussão, restringimo- nos a indicar esta referência.

encontra perspectivas voltadas para a liberdade e tolerância no mesmo bojo, onde são encontradas experiências autoritárias reafirmadas pelos detentores de poder.

Sen considera que a questão mais adequada a ser feita não é se as defesas de ausência de liberdade estão presentes nas diferentes tradições asiáticas, mas sim se as perspectivas favoráveis à liberdade são realmente ausentes do pensamento político asiático. Afinal, no pensamento político ocidental houve defesas do autoritarismo, todavia, isso não nos permite concluir que a liberdade não é um valor presente nesse campo. Destarte, essa mesma regra deve valer para o pensamento oriental. Desta forma, em sintonia com a argumentação feita por Sen, consideramos que não cabe apontar que todo o pensamento oriental é favorável ao autoritarismo, uma vez que é possível encontrar nele referências favoráveis à liberdade.

Sen assume e justifica sua presunção universalista, que considera a liberdade como valor soberano, e afirma, ainda que de modo normativo, o “potencial das diferentes pessoas de diferentes culturas para compartilhar muitos valores e concordar em alguns comprometimentos comuns” (SEN, 2010, p. 313).

Conforme expusemos nesta subseção, Sen contra-argumenta críticas reconhecidas na literatura acerca de direitos, democracia, crescimento econômico, valores culturais, dentre outros. Acreditamos que, ao responder a essas objeções, a abordagem de capacidades vai se forjando como um construto completo e sensível à garantia de capacidades básicas e sobretudo atenta ao imperativo de cidadania a todas as pessoas.

### **1.1.2 Sen e Direitos Humanos: defesa de direitos independente de legislação**

Agora, iremos explorar especificamente pontos de convergência entre a abordagem de capacidades e a de direitos humanos. Ressaltamos, desde já, que essa relação é muito útil à concepção de justiça que visa alterar realidades injustas.

Quando Sen defende comprometimentos comuns a serem respeitados de modo universal, o autor está considerando a ideia dos direitos humanos. Entendemos como direitos humanos uma gama de direitos inerentes a todos seres humanos, independente do país onde nasceram, de etnia, de religião, ou qualquer outra característica. Essa noção de direitos humanos foi conformada pelas Nações Unidas com o objetivo de promover o respeito à vida

e à diversidade, após a Segunda Guerra Mundial. Os direitos humanos seguem os seguintes princípios: respeito pela dignidade e pelo valor de cada pessoa; são universais, inalienáveis, indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes.

A relação de direitos humanos com a pobreza é providencial à concepção defendida nesta dissertação. Passamos a tratar a questão dos direitos humanos apresentando críticas a ela direcionadas e as respectivas respostas apresentadas por Sen (2009, 2010) para na próxima seção relacioná-la com o fenômeno da pobreza.

A centralidade da liberdade presente na abordagem de capacidades e na abordagem de direitos humanos contribui para a aproximação dessas concepções. Nussbaum (2006) define a abordagem de capacidades como uma das espécies da abordagem de direitos humanos. Outros autores, além de Amartya Sen, estabelecem diálogos entre essas abordagens, mas não é necessário para o cumprimento de nosso objetivo nesta seção apresentar discussões de outros autores. Iremos nos ater à discussão feita por Sen a respeito da ideia de direitos humanos.

Sen enumera três críticas que são feitas à ideia de direitos humanos: da legitimidade, da coerência e da cultura. A crítica referente à cultura se debruça sobre o mesmo ponto destacado na discussão sobre convergências e divergências de valores ocidentais e valores asiáticos. Uma vez que esta dimensão já foi tratada anteriormente, priorizaremos a discussão das outras duas críticas.

A crítica da legitimidade parte da concepção de que os direitos não podem ser concebidos pré-institucionalmente, pré-legislação. Segundo Sen (2010, p. 195), Marx em seu ensaio “A questão judaica” defendia que o estabelecimento de direitos deveria suceder à instituição do Estado. Essa concepção legalista não aceita a coexistência de direitos juridicamente exigíveis em âmbito nacional com pretensões éticas e morais aceitas universalmente. Sen, por sua vez, defende que os direitos humanos tenham seu espaço em coexistência com direitos nacionais “como um sistema de raciocínio ético e como base de reivindicações políticas” (Idem, 2010, p. 295).

Ainda pensando na questão da legitimidade, direitos humanos reconhecidos internacionalmente podem influenciar questões internas de cada país. Nesse sentido, direitos humanos têm o importante papel de pautar legislações dos Estados-nacionais buscando assegurar uma importância intrínseca a garantias de dignidade e de respeito. Um exemplo

desse tipo de influência foi a implementação da Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, de combate à violência contra a mulher no Brasil. A violência doméstica não constava na legislação brasileira como uma contravenção penal. Mas Maria da Penha, uma mulher que sofria violência doméstica, solicitou que seu direito de não sofrer tais agressões fosse reconhecido e assegurado. Houve dificuldade de obter o reconhecimento desse direito no Brasil. Nesse processo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos teve um papel importante influenciando na implantação da lei de combate à violência doméstica.

Passamos a tratar da crítica da coerência. Ela é feita a partir da ideia de que não se pode conceber direitos sem que existam agentes responsáveis pela sua garantia e deveres correlatos. Essa crítica é sustentada pela noção de “obrigações perfeitas” formulada por Kant, que indica a necessidade de haver “um dever específico de um agente específico de realizar esse direito” (Sen, 2010, p. 296). Sen refuta esta noção, defendendo que os direitos humanos são comuns a todos e sua fruição é também uma responsabilidade de todos que estejam em condições de ajudar.

Dedicamos esse tópico à afirmação de considerações em defesa da ideia de direitos humanos, a partir de respostas a três das principais críticas que são feitas a noção desses direitos. Nesta dissertação, consideramos que o diálogo que Sen estabelece com a abordagem de direitos humanos, incorporando e sendo favorável a tal ideia, contribui para o fortalecimento da concepção de justiça defendida por esse autor. Não poderíamos desconsiderar esta relação, acreditamos que a abordagem de direitos humanos fortalece e complementa alguns elementos desenvolvidos por Sen.

Reconhecida a importância da ideia de direitos humanos na concepção de justiça de Sen, na próxima seção, defendemos que no debate contemporâneo alguns atores sociais podem ser apontados como aptos a auxiliar a fruição de direitos humanos.

### **1.1.3 Direitos humanos e pobreza: temáticas que se encontram**

Conforme já explicitamos, entendemos que a ideia de direitos humanos é profícua a uma concepção de justiça direcionada para a superação da pobreza. Entretanto, esse juízo ainda é bastante questionado na literatura. Nesta seção, buscamos relacionar a discussão de necessidade de superação da pobreza como uma questão de direitos

humanos, defendendo que existem atores sociais estratégicos para atuar em defesa do direito a uma vida digna.

Khanna (2013) argumenta que a pobreza não pode ser considerada como uma violação aos direitos humanos por dois motivos. O primeiro seria que para haver a violação de direitos humanos é imprescindível que haja um violador que possa ser identificado e que possa parar de causar tal violação. O segundo argumento se baseia na ideia que esta associação é um discurso impreciso e confuso que atrasaria a solução de ambos os problemas, conforme apresentado na seção anterior, Sen (2010) chamou esse tipo de objeção de crítica da coerência.

Gauri Khanna reconhece que as pessoas que vivem com menos de um dólar por dia também têm dificuldade ou falta de acesso a serviços, água potável, educação, moradia, emprego (KHANNA, 2013, p. 11). O acesso a tais serviços está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, desse modo “a garantia de direitos humanos é parte da solução da pobreza” (Idem, *Ibid.*), admite a autora.

Existem várias perspectivas de entendimento da relação entre pobreza e direitos humanos. Alguns teóricos consideram que esta relação não existe. Há quem defenda que a pobreza é uma causa de violação de direitos humanos. Outros consideram que violações de direitos humanos podem levar pessoas à condição de pobreza (aqui a pobreza é entendida como consequência). E, por fim, outra perspectiva considera que a violação dos direitos humanos é constitutiva da pobreza, entendendo que a extrema pobreza se configura como uma situação de negação da dignidade e dos direitos humanos.

Dentre as várias perspectivas possíveis, entendemos a pobreza a partir de um paradigma dos direitos humanos. Paradigma esse que nos permite tematizá-la como uma questão de justiça e demandar ações dos atores responsáveis por assegurar tais direitos. Consideramos que a pobreza representa o não cumprimento dos direitos humanos em sua integralidade, todavia, nem sempre o não cumprimento pleno desses direitos representa a sua violação (BRAVEMAN; GRUSKIN, 2003). Estamos em consonância com a perspectiva de Braveman e Gruskin (2003) que consideram haver violação dos direitos humanos quando o Estado, corporações privadas e organismos internacionais negligenciam a dignidade humana, não agindo ou agindo aquém de sua capacidade para erradicar e prevenir a pobreza.

Em relação aos motivos que Khanna (2013) apresenta em defesa de sua premissa, consideramos que, em casos nos quais a pobreza figura como uma violação dos direitos humanos, é possível identificar autores responsáveis, como governo, corporações privadas e ainda organismos internacionais que buscam assegurar (ainda que não consigam garantir) que os direitos humanos sejam respeitados mesmo em países mais vulneráveis economicamente.

No que diz respeito ao segundo argumento apresentado por Khanna (2013), buscamos qualificar a associação entre pobreza e direitos humanos, justamente para assegurar que não haja imprecisão ou confusão. Pautar a questão da pobreza na agenda dos direitos humanos, como vêm fazendo diversos autores e ativistas<sup>17</sup>, contribui para o enquadramento do fenômeno da pobreza em um quadro político mais amplo. Este espaço político ampliado se atenta para condições, nas quais estão em jogo a fruição dos direitos humanos e a consolidação da democracia, tendo como referência a noção de que quem vive em situação de pobreza é antes de tudo uma cidadã ou cidadão.

Buscamos apresentar nosso entendimento de que em determinados estados de coisas a pobreza pode ser compreendida como uma situação de negação da dignidade e dos direitos humanos. Destarte, esperamos ter justificado a relação conceitual da discussão de pobreza com a abordagem de direitos humanos, tendo a concepção de capacidades como construto teórico que viabiliza essa interligação.

## 1.2 Considerações

Iniciamos este primeiro capítulo com um questionamento sobre certo estado de coisas ser justo ou injusto. E finalizaremos o mesmo retomando tal indagação, relacionando-a com a concepção de justiça aqui apresentada.

É justo que pessoas incapazes para o trabalho, devido a restrições como idade avançada ou algum tipo de deficiência, padeçam com privações de capacidades básicas? A

---

<sup>17</sup>Ver Mary Robinson, comissária para Direitos Humanos da ONU, em entrevista à BBC NEWS, em 21 de novembro de 2002 citada por CESR, 2009.

abordagem desenvolvida por Sen (2009, 2010) defende que seja feita uma análise compreensiva sobre determinado estado de coisas para julgá-lo. Nesse exemplo, a experiência de pobreza vivenciada por parte das pessoas idosas ou com deficiência do Brasil é o estado de coisas a ser analisado. O resultado compreensivo proposto por Sen se baseia na ideia de *nyaya*, conforme notamos. E para julgar se determinado estado de coisas é justo, deve haver um processo democrático deliberativo e participativo, contemplando os grupos envolvidos e a maior diversidade de concepções e segmentos da sociedade possível. Em consonância com o que já apresentamos, as capacidades básicas e o julgamento de sua importância devem ser definidos pelas coletividades e podem ser, inclusive, mudados ou atualizados ao longo do tempo. Desta forma, as capacidades básicas relacionadas a pessoas idosas e com deficiência no Brasil devem ser definidas em processos democráticos e participativos, sistematizadas de modo a possibilitar uma ordenação não totalizadora, e podem mudar ao longo do tempo.

Lembramos que algumas críticas recebidas por Sen se voltam para a indefinição prévia de quais são as capacidades básicas e como ordená-las. Sen contra-argumenta expondo que não é seu objetivo definir uma lista previamente orientada por alguma teoria. O autor defende que essas definições sejam feitas a partir da participação democrática, considerando o contexto e os atores específicos.

Nossa opção pela abordagem de justiça desenvolvida por Sen pode ser justificada em uma dimensão mais específica e outra mais abrangente, que estão interligadas, a saber.

No que tange especificamente a questões de justiça relativas a pessoas com deficiência e a idosos, essa concepção tem uma base analítica-conceitual que contempla tal problemática, considerando não só a pluralidade de valores, mas também a multiplicidade de condições de conversão de bens em liberdade. Ou seja, a heterogeneidade humana está no seio da teoria de capacidades.

E de um ponto de vista mais abrangente, essa abordagem nos permite comparar estados de coisas reais com o objetivo de intervenção concreta na realidade. Ou seja, legitima o estabelecimento de políticas públicas redistributivas e o faz partindo da perspectiva de que todos os cidadãos têm direitos, os quais devem ser respeitados. Ter as capacidades básicas asseguradas é parte desses direitos. Nesse sentido, essa concepção tem um apelo político forte e democrático. Estando, pois, no escopo de uma gramática de defesa de direitos humanos e cidadania. E, por fim, mas de fulcral importância, essa perspectiva permite-nos

trabalhar a ideia de superação da pobreza como uma questão de justiça, considerando as especificidades de fatores de conversão e o modo que eles interferem na liberdade desfrutada de fato pelos cidadãos.

Feito esse exercício à luz de concepções de justiça, passamos para a discussão sobre abordagens de pobreza. No próximo capítulo, exploraremos o fenômeno da pobreza e a disputa em torno de sua conceituação e mensuração.

## CAPÍTULO 2 – Multidimensionalidade da pobreza: entendendo o fenômeno

“Fazer jogos intelectuais com palavras e conceitos pode ser divertido, mas quando se trata de um conceito que permite com que governos escapem de lidar com a pobreza dizendo que estão fazendo apenas o que é normal para um Estado de Bem-Estar Social, não é mais um jogo acadêmico e sim opressão política.” Veit-Wilson

No capítulo anterior, assumimos a abordagem de justiça baseada em capacidades e liberdade como nossa referência. Tendo feito esta delimitação, neste capítulo, vamos explorar abordagens que visam definir a pobreza e subsidiam com teoria o desenvolvimento de mensurações do fenômeno, para na sequência, no terceiro capítulo, discutirmos aspectos relativos ao Benefício de Prestação Continuada-BPC e à delimitação de público elegível a esse programa.

Conforme apresentamos na introdução, é possível encontrar muitos trabalhos que desenvolvem, descrevem e comparam abordagens de pobreza na literatura (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003; ROCHA, 2003; LISTER, 2004, BRONZO, 2005; CHAMBERS, 2006; TOWNSEND, 2006; CODES, 2008). Existe uma notável diversidade nas abordagens consideradas nos estudos citados neste parágrafo. De modo geral, a abordagem monetária, tem um *conceito sistematizado*<sup>18</sup> de pobreza que considera exclusivamente o espaço da renda ou do consumo, é onipresente nas pesquisas que buscam sintetizar e comparar enfoques sobre pobreza. A abordagem de capacidades tem sido muito trabalhada nos textos das últimas décadas. Na concepção desenvolvida por Amartya Sen, o *conceito sistematizado* de pobreza é entendido em termos de não realização de capacidades básicas e liberdades. A abordagem de necessidades básicas insatisfeitas é identificada principalmente em estudos que tratam do contexto latino-americano, e está voltada para déficits e carências de bens e serviços, sejam eles alimentares, de vestuário, serviços públicos etc. A abordagem de exclusão social entende a pobreza como processos de desqualificação social, sendo um enfoque de cunho sociológico. A abordagem participativa é caracterizada como uma concepção mais adequada para contextos específicos, em que a diferenciação cultural e de valores não seja muito severa. Nessa última perspectiva, as próprias pessoas definem suas

---

<sup>18</sup> O conceito de fundo de pobreza é sistematizado por diferentes abordagens, explicaremos esse processo no capítulo 4.

percepções de pobreza e bem-estar. Existem ainda variações que podem estar relacionadas com as abordagens mais estruturadas como as noções de vulnerabilidade e riscos, de subsistência, de privação relativa, subjetiva etc. Um exemplo da forma como essas variações podem estar relacionadas com alguma abordagem mais consolidada é o fato de a perspectiva de renda poder ser feita a partir da noção de subsistência, ou privação relativa, ou ainda subjetiva.

Neste capítulo, iremos nos ater a três abordagens da literatura econômica: abordagem monetária (unidimensional) e as abordagens de necessidades básicas insatisfeitas e capacidades (multidimensionais), uma vez que consideramos que esses enfoques são os mais recorrentes na literatura. Essas três perspectivas gozam de reconhecido destaque em termos de aplicação. Tais conceituações são reconhecidas e aplicadas em vários países e por instituições com tradição e *expertise* no tema da pobreza como Banco Mundial, CEPAL e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Escolhemos discutir essas três abordagens, dentre outras possíveis, principalmente, pela sua centralidade e recorrência na literatura, bem como pela influência que exercem em políticas públicas.

Essa revisão se justifica pela necessidade de dialogar com conceitos correntes, pois a partir deles é que podemos realizar avanços conceituais, conforme propõem Grusky e Kanbur (2006, p.2). Depreendemos da proposição de Grusky e Kanbur (2006) que é importante buscar um entendimento conceitual bastante afinado para termos condições de propor avanços conceituais. Embora, não tenhamos a pretensão de realizar um avanço conceitual nesta dissertação, objetivamos estar cientes e informadas acerca dos principais conceitos atribuídos ao fenômeno da pobreza para que nossa escolha por um deles seja bem fundamentada.

No presente capítulo, defendemos que a abordagem de capacidades é adequada como referência conceitual para definição e mensuração de pobreza. Tal enfoque entende a pobreza como fenômeno multidimensional e trabalha com a ideia de fatores de conversão, ferramenta conceitual que possibilita apreendermos como características de cunho pessoal, social e ambiental influenciam no conjunto de capacidades e liberdades de cada indivíduo.

Organizamos nossa incursão pela abordagem unidimensional de renda e por abordagens multidimensionais (necessidades básicas insatisfeitas e capacidades) do modo que descrevemos na sequência. Iniciaremos pela abordagem de renda, a mais conhecida e mais antiga. Trataremos de questões relacionadas à conceituação, à coleta e seleção de

dados, aos critérios para a definição de pobreza em termos de renda e apresentaremos algumas formas de agregação para operacionalização de medidas. Conforme ficará evidente, a abordagem de renda abriga uma grande diversidade de ideias do que é a pobreza e já foi mensurada usando vários métodos.

A segunda metade do capítulo é voltada para conceituação de pobreza multidimensional. Reiteramos que, embora existam várias abordagens que concebem a pobreza como fenômeno multidimensional, escolhemos explorar o enfoque de capacidades. Mas não poderíamos suprimir a perspectiva de necessidades básicas insatisfeitas desta discussão, uma vez que a consideramos como uma abordagem que indica um uma proposta intermediária em relação a concepção monetária e de capacidades. A seção sobre capacidades será organizada de forma análoga à seção sobre a abordagem monetária, contemplando os itens: conceituação, coleta e seleção de dados, critérios para definição de pobreza em termos de capacidade, formas de agregação e operacionalização em medidas.

## 2.1 Abordagem monetária: um indicador com marcas indelévels na literatura econômica

A abordagem monetária foi a mais utilizada ao longo dos anos (WAGLE, 2008, p. 16) e é considerada pioneira. Estudos, já no século XIX, usaram tal enfoque. A visão de estudos inaugurais como de Booth (1889) e Rowntree (1901) se perpetua entre os defensores da abordagem monetária até os dias atuais. Assim sendo, consideramos importante destacar alguns elementos das formulações destes autores. O primeiro mérito a ser apontado é que estes autores romperam com o pensamento tradicional vigente. Os estudos de Booth e Rowntree apontaram a pobreza como um problema a ser resolvido e estudado. Segundo Laderchi (2000), estes autores comungavam da crença na objetividade do método científico para orientar ações de redução da pobreza. Assim, o problema foi colocado na agenda de pesquisa científica. Cabe ressaltar que essa mudança de concepção se deu de forma gradual, mas não linear. Por exemplo, nem mesmo as formulações de autores percussores superaram por completo juízos preconceituosos. Ainda encontrados ranços vitorianos nos trabalhos desses autores, indicando que a pobreza estaria ligada a uma fraqueza moral dos pobres e até mesmo a uma propensão das mulheres ao consumismo (LADERCHI, 2000, p. 7).

Booth é reconhecido por ter produzido e sistematizando dados, Rowntree avançou calculando uma linha de pobreza, que estimava a renda necessária para viabilizar desde uma dieta adequada do ponto de vista nutricional, a vestuário e moradia (aluguel). Conforme Laderchi (2000, p. 6), Rowntree contribuiu ainda no sentido de considerar “pobreza primária e secundária”, esta ideia de pobreza secundária passou a ser cogitada como pobreza relativa anos depois.

De acordo com a definição de Rowntree, a pobreza primária era caracterizada por uma situação na qual uma família não dispunha de recursos suficientes para obter o mínimo necessário para sua eficiência física. O conceito de pobreza secundária, por sua vez, era atribuído a uma situação na qual a família dispunha de recursos suficientes para garantir sua manutenção física, desde que não tivesse necessidade de realizar outros gastos (ROWNTREE, 1901, p. 86-87).

No século XIX, as seguintes dificuldades começaram a ser percebidas pelos autores: definição das variáveis que seriam adequadas para medir pobreza, estabelecimento do que seria uma dieta básica para sobrevivência considerando diferenças de metabolismo e necessidades nutricionais.

Booth (1889) e Rowntree (1901) voltaram-se para mensuração de pobreza com atenção ao rigor metodológico, buscando a objetividade do método científico. A definição do fenômeno, por sua vez, ficou relegada. Laderchi (2000) aponta criticamente que, após quase um século de estudos científicos sobre pobreza, é que se começa a trabalhar em uma construção analítica mais profunda do conceito, no âmbito da literatura econômica. Segundo a autora, essa preocupação conceitual começou a aparecer na literatura acadêmica em publicações de Amartya Sen. Não obstante a obra de Sen, estava muito mais voltada para filosofia que para empiria. (LADERCHI, 2000, p. 4)

Laderchi (2000, p. 3) indica que a abordagem monetária não pode ser considerada como uma categoria analítica homogênea, uma vez que várias construções conceituais diferentes acabam redundando em práticas de mensuração parecidas. Utilizando a metáfora do rio, consideramos que as várias construções conceituais relacionadas ao enfoque monetário são os afluentes. A prática de mensuração compõe o leito do rio. Assim sendo, a perspectiva monetária não pode ser considerada uma categoria analítica homogênea, porque ela recebe várias construções conceituais. Essas construções, como afluentes desaguam em um rio, cuja água que corre no leito é o resultado de uma mistura. O rio simboliza a abordagem

como um todo. A água que corre no leito desse rio tem em sua composição substâncias oriundas de vários afluentes.

O que caracteriza a abordagem monetária é o espaço da renda e do consumo, tudo que for considerado é analisado em termos de alguma quantidade monetária, ao cabo, observar-se-á um indicador monetário. De acordo com esse enfoque, a pobreza seria a insuficiência ou déficit de um indicador monetário, que pode ser consumo ou renda.

Assim como são diferentes os afluentes, diferentes são as concepções filosóficas que podem sustentar conceitos de pobreza baseados nesse enfoque. Seguindo nossa metáfora, temos a montante teorias da justiça. Podemos considerar que o rio da abordagem monetária tem uma nascente principal que é o utilitarismo, discutido no primeiro capítulo. E uma nascente menor, que não deve ser esquecida, é a concepção formulada por Atkinson que se concentra na ideia de uma renda mínima como direito básico. A concepção desse autor não chega a ser uma teoria de justiça. Estamos pontuando que seu lugar na abordagem monetária está a montante desse rio, todavia sua participação no rio é muito menor que a do utilitarismo.

Laderchi (2000) considera que duas formulações filosóficas podem, alternativamente, justificar o uso de indicadores monetários. A concepção utilitarista definiria pobreza como falta de bem-estar econômico, medida em termos de realização da utilidade de renda. A abordagem baseada em direitos de Atkinson (LADERCHI, 2000, p. 16) defende que seja garantido um rendimento mínimo aos cidadãos. A ideia de renda mínima é entendida a partir de diferentes concepções, mais restritivas ou mais inclusivas. Van Parijs (2000) classifica a concepção de Atkinson como uma proposta intermediária. Esta proposição chamada de renda de participação seria um subsídio em dinheiro, livre de verificação da situação financeira dos beneficiários, que deveria ser pago a quem realiza alguma atividade de trabalho, mesmo não remunerado. Por exemplo, seriam beneficiárias “pessoas que cuidam de jovens ou idosos, realizam trabalho ou treinamento voluntário reconhecido ou são inválidas em consequência de uma doença ou incapacidade também teriam direito a ela” (VAN PARIJS, 2000, p. 205).

Não parece haver nenhuma concepção de justiça na linha de pensamento de renda suficiente para um mínimo vital para a sobrevivência nutricional. Que utilidade restrita seria essa, na qual basta se alimentar do suficiente para não morrer? Existe uma noção bastante restrita de bem-estar econômico que se baseia em “um padrão básico de capacidade física necessária para a produção (trabalho remunerado) e reprodução (o sustento e cuidado das crianças).” (LISTER, 2004, p. 21 *apud* WAGLE, 2008, p. 21 tradução nossa). Em uma

formulação que aos pobres é assegurado apenas o mínimo suficiente para sobreviver, não nos parece estar sendo considerada uma função de utilidade em termos de bem-estar, prazer ou felicidade.

Outra compreensão da pobreza seria uma situação de "não dispor de meios materiais para operar adequadamente no grupo social em que se vive" (ROCHA, 2003, p. 10). Segundo Rocha (2003), pobre seria aquele que não possui recursos monetários para satisfação de suas utilidades. Nessa formulação, podemos identificar o utilitarismo como concepção teórica norteadora, a qual visa à maximização da utilidade - satisfação e prazer do consumo de produtos (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003).

Por fim, a concepção de justiça baseada em direitos apresentada por Atkinson (1989, 1991) relaciona-se com a compreensão de pobreza como um déficit de renda que impossibilitaria o direito dos indivíduos de participarem da sociedade em que vivem. Laderchi (2000) relata não ter encontrado nenhuma crítica de Sen à concepção de pobreza de Atkinson. Acreditamos que, como ambos estão se baseando na ideia de direitos e condições de participar ativamente em determinada sociedade, eles estão partindo de algo comum, o que os diferencia é a receita que cada um oferece. Atkinson baseia-se no espaço da renda, enquanto Sen se volta para o espaço das capacidades.

Laderchi (2000) aponta que as práticas de mensuração acabam sendo muito parecidas. Vamos apresentá-las por etapas, seguindo um percurso analítico organizado em três passos. O primeiro consiste na identificação de quem é pobre a partir de um critério de pobreza. Em um segundo momento trataremos de questões referentes à obtenção de dados ou informações disponíveis sobre os pobres (SEN, 1976). O terceiro é o momento de agregação (LADERCHI, 2000; DATT; RAVALLION, 1992) ou construção de um índice de pobreza (SEN, 1976, p. 219). Apresentaremos os passos discutindo e problematizando o que está em jogo em cada um deles.

### **2.1.1 Conceitos, critérios e ferramentas de identificação de pobreza**

A etapa de identificação envolve a seleção do(s) indicador(es), a escolha da unidade de análise e a escolha de uma linha de pobreza. Cada uma dessas escolhas é permeada por diversos debates com orientações teóricas e metodológicas. Nesta seção buscaremos

enunciar algumas dessas questões, a fim de que possamos ir construindo um entendimento sobre o processo completo de um indicador de pobreza, da sua concepção teórica à sua sistematização empírica.

A definição de uma linha de pobreza nos remete novamente a uma discussão conceitual. Para abordarmos linhas de pobreza, precisamos nos remeter aos conceitos que orientam os critérios de pobreza e pontos de corte das linhas. Linhas de pobreza são operadores analíticos que recortam a realidade partindo de um parâmetro financeiro de um valor que seria capaz de custear a vida, um nível de utilidade. O estabelecimento de um nível de utilidade a ser padronizado se dá por diferentes critérios. Cabe destacar que as linhas de pobreza, mesmo que construídas a partir de esforços de complexificação e atualização ao longo do tempo, têm caráter arbitrário<sup>19</sup> (KERSTENETZKY; DEL VECCHIO; CARVALHO, 2011; KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 86).

O conceito de pobreza absoluta designa uma situação de insuficiência de recursos tal que compromete a sobrevivência física dos indivíduos, portanto, não havendo o suficiente para assegurar o mínimo vital (ROCHA, 2003, p. 11). A pobreza absoluta é mensurada por linhas de pobreza extrema ou de indigência, considerando-se apenas o valor que cobriria a alimentação elementar do ponto de vista nutricional para garantia da sobrevivência humana. A quantidade de dinheiro necessária à satisfação de necessidades nutricionais (*Food, energy, intake*), ou a locação de renda feita por indivíduos considerando necessidades alimentares e hábitos culturais (*cost of basic needs*) também são exemplos de linha de pobreza. A linha de pobreza formulada por Rowntree (1901) está na seara de *cost of basic needs*, sendo usada em vários países subdesenvolvidos e nos Estados Unidos<sup>20</sup>. Soares (2009, p. 15) destaca que, em grande parte da América Latina, o método calórico indireto, que é utilizado pela CEPAL há três décadas.

Soares (2009) apresenta detalhadamente as diversas escolhas e impasses enfrentados para se elaborar linhas de pobreza absolutas. O autor demonstra e exemplifica a inviabilidade ética e concreta de se estabelecer uma cesta mínima de nutrientes que garantiria a sobrevivência humana. A opção que normalmente não se adequa às características individuais das pessoas, bem como sexo, idades etc. No caso do método de *cost of basic*

---

<sup>19</sup> Existe uma vasta produção acerca de linhas de pobreza com discussões conceituais e metodológicas (SOARES, 2009).

<sup>20</sup> Desde a década de 1960, ver Orshansky (1965).

*needs*, define-se o custo calórico de uma cesta, baseado em um grupo de referência formado por pessoas pobres. Além de computar o custo calórico, calcula-se a renda *per capita*, a partir de três fatores: “escalas de equivalência e ganhos de escala; aluguéis e outros gastos inescapáveis; consumo não-monetário” (SOARES, op. cit., p. 23-26). Soares (Ibid., p. 28) aponta que esse método de cálculo de linha de pobreza tem um problema conceitual grave, a saber, incoerência em relação ao conceito de bem-estar.

Há ainda problemas de operacionalização que comprometem a replicabilidade dos valores obtidos. As várias formas de tratamento das variáveis, a seleção de parâmetros de renda, consumo, variações geográficas, dentre outros geram diversas possibilidades de linhas de pobreza. Com indicadores válidos, após um processo de várias decisões sendo tomadas pelos pesquisadores, são desenvolvidas linhas que apontam pontos de corte distintos para uma mesmo contexto.

No Brasil, usando o mesmo método, os mesmos dados, mas decisões operacionais levemente diferentes, embora todas altamente defensáveis, Marcelo Neri chegou a uma linha de R\$ 134 *per capita* para a região metropolitana de São Paulo, contra R\$ 339 encontrados por Sônia Rocha. (SOARES, 2009, p. 28)

Para tratarmos de uma linha de pobreza relativa precisamos, retomar o conceito. A discussão sobre o conceito de pobreza relativa abriga diferentes possibilidades de entendimento do que vem a ser esse fenômeno e, até mesmo, questionamentos acerca da plausibilidade de sua existência (Idem, Ibid., p. 30). É possível considerar que a ideia de pobreza relativa remonta à noção de pobreza “secundária” trazida pelos estudos inaugurais de Rowntree, conforme apresentado brevemente no início desta seção. Contudo, do ponto de vista histórico, foi no pós-guerra que a noção de pobreza absoluta pareceu insuficiente para explicar a realidade observável. Os dados de pobreza absoluta apontavam não haver pobreza, mas era observável que havia pessoas passando por dificuldades reais (LISTER, 2004; SOARES, 2009).

O conceito de pobreza relativa diz de uma situação na qual, no contexto de uma sociedade específica, parte da população não dispõe de rendimento necessário para ter condições objetivas de vida adequada em termos do que é predominantemente considerado como adequado em tal sociedade (ROCHA, 2003). Há um debate na literatura, no qual alguns pesquisadores apontam que o conceito de pobreza relativa se confunde com desigualdade de renda (SOARES, 2009), de um lado. E, no outro polo argumentativo, defende-se que tais conceitos estão relacionados, mas não se confundem. Pobreza relativa não é só ter menos que os outros, é ter menos que os outros em um nível que compromete uma vida de acordo

com o padrão médio predominante em uma sociedade. Segundo Lister (2004, p. 23), ao se tratar de pobreza, “adiciona-se à comparação a noção de incapacidade de alcançar certas necessidades largamente definidas como condição de participação em uma sociedade”. Nesta dissertação, estamos no segundo polo, ou seja, entendemos que é necessário estar ciente da distinção entre pobreza relativa e desigualdade de renda, e ambos os conceitos são necessários.

Como medir pobreza relativa? Ravallion (2010), citado por Feres e Villatoro (2013, p. 29), defende que é “plausível uma distribuição de renda onde ninguém viva com menos da metade da renda mediana”. A forma mais simples de se elaborar uma linha de pobreza relativa é tomar como referência o nível de vida médio ou mediano de determinada sociedade. Destarte, é considerado pobre quem tiver renda menor em comparação com a renda média de determinada população. Um exemplo desse procedimento é a linha de pobreza relativa da União Europeia (UE) para os seus países membros. O indicador taxa de baixa renda é usado pela UE. Essa taxa é definida pela porcentagem da população com renda abaixo de 60% da média de renda. O cálculo do indicador é feito para cada um dos países, considerando o ingresso bruto total (renda dos salários, renda autônoma, pensões recebidas por planos privados, transferências e benefícios sociais e outras fontes de renda) e a renda disponível para os domicílios (FERES; VILLATORO, 2013, p. 27).

Soares (2009, p. 30), aponta um problema na linha da UE, uma vez que a pobreza passa a ser uma mera função da desigualdade de renda. Parece-nos problemática uma medida de pobreza que não se altere em função de variações na mesma, só sendo afetada por alterações na desigualdade.

Wagle (2008, p. 23) retoma uma reflexão a favor da necessidade de linhas de pobreza relativas. Tais autores ressaltam a necessidade de se buscar medidas de pobreza que considerem as variações na qualidade de vida em diferentes sociedades e ao longo do tempo. Atento a essas variações e especificidades, Townsend desenvolve uma formulação, na qual a pobreza relativa é pensada a partir de bens relacionais. De acordo com esta ideia, o bem-estar de uma família depende da renda (como função de bem-estar) das outras famílias. Townsend (1979, 1993 *apud* LISTER, 2004) aponta que, se a pessoa não tem condições de participar das relações sociais da forma padrão esperada por determinada sociedade, então esta pessoa é pobre do ponto de vista relativo-relacional.

Além da pobreza absoluta e relativa, a abordagem monetária comporta também a concepção de pobreza subjetiva, um conceito que engendra uma linha autodeterminada. A pobreza subjetiva em termos de renda significa viver com rendimento abaixo do qual seria o necessário, na opinião das próprias pessoas que experimentam essa situação. A linha de pobreza subjetiva é calculada com base nas opiniões das próprias pessoas sobre qual seria a renda apropriada para se viver de modo digno. A construção de uma linha de pobreza a partir desta ideia é muito problemática. Pessoas que vivem em situação de pobreza tenderiam a responder indicando valores muito baixos, enquanto uma família com melhores condições de vida responderia valores mais altos. Conforme Ravallion et al. (2008), o entendimento sobre o que é pobreza muda para pessoas com padrões de vida diferentes.

Ravallion et al. (2008) propõe uma linha de pobreza internacional. Tal medida parece comportar as noções de pobreza absoluta, relativa e subjetiva social. A conhecida linha de \$1 dólar por dia é revisitada à luz de novos dados, os autores defendem que a linha de \$1 pode ser “uma linha de pobreza única para medir extensão da pobreza absoluta extrema no mundo, ou como limite inferior para uma programação de linhas de pobreza relativa”. (Op. cit., p. 21) Ravallion et al., que trabalham a partir de linhas de pobreza nacionais, acreditam ter confirmado a interpretação de que linhas de pobreza nacionais são “social subjective poverty lines” (linhas de pobreza subjetivas e sociais), uma vez que encontraram “entre os países, a tendência das linhas de pobreza nacionais crescerem associadas à média de consumo acima de um valor crítico” (Op. cit., p. 21)

Os achados de Ravallion et al (2008) indicam que uma combinação de referenciais analíticos de pobreza absoluta, relativa e subjetiva pode ser representada nas linhas de pobreza usadas pelo Banco Mundial. Em nossa metáfora do rio, a água que corre no leito do rio tem elementos de diversos afluentes, mas, uma vez misturados, passam a compor um todo. Essa água, fruto das misturas, simbolizaria as medidas da abordagem monetária. Consideramos que as linhas de \$1 e \$2 por dia são partes dessa água resultante da mistura.

Cabe salientar uma ideia de 20 anos atrás (ANAND et al., 1993) que está sendo alterada. Essa ideia indicava que linhas de pobreza relativas eram aplicáveis a países desenvolvidos e linhas de pobreza absolutas a subdesenvolvidos. Comparando-se resultados encontrados em 1993 e os trazidos no texto de 2008, observamos que a pobreza relativa tem sido compreendida como uma questão a ser considerada em vários países subdesenvolvidos. Se nos anos 90, a pobreza relativa era um tema apenas para países desenvolvidos, nos anos

2000, ela vem sendo observada também por um número crescente de países subdesenvolvidos.

Nesta primeira subseção, ao discutirmos critérios de pobreza e linhas orientadas por determinadas referências conceituais: pobreza absoluta, relativa e subjetiva, defendemos que um critério de pobreza bem informado precisa estar orientado por uma formulação conceitual. Em alguns casos, critica-se uma linha de pobreza justamente por não haver a aceitação do conceito que a orienta, como é o caso da crítica que Soares (2009) faz a linha de pobreza relativa e ao conceito que a informa. Passamos a apresentar adiante elementos mais pontuais, mas cuja seleção também deve ser problematizada.

### *Seleção de indicadores*

Uma das discussões acerca de indicadores para a abordagem monetária orbita em torno de renda *versus* padrão de vida. Conforme Lister (2004), renda é entendida como os recursos materiais que determinada pessoa tem e padrão de vida é o resultado obtido por meio do consumo realizado por uma pessoa. Datt e Ravallion (1992) consideram que a preferência por renda está mais relacionada à abordagem de direitos de Atkinson (1989, 1991), presente, principalmente, na literatura de países desenvolvidos europeus. A preferência por padrão de vida, por sua vez, é encontrada em estudos empíricos voltados para países subdesenvolvidos<sup>21</sup>. Datt e Ravallion (1992) trabalham com a perspectiva de padrão de vida porque tal enfoque volta sua atenção para a insegurança alimentar, que está relacionada com a discussão do Banco Mundial. Trabalhando para o Banco Mundial, Datt e Ravallion (1992) adotam a perspectiva do consumo, orientada para o desenvolvimento.

Ainda no tocante aos indicadores, vários estudos trazem a renda e o consumo como fatores complementares (LISTER, 2004). Osório et al (2011, p. 13) apontam que, no Brasil, normalmente as pesquisas são feitas usando renda, uma vez que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-IBGE), principal pesquisa domiciliar brasileira até então, mede apenas renda. Argumenta-se que a coleta de informações sobre consumo é muito onerosa (FERES; VILLATORO, 2013, p. 51), fato que justificaria a escolha feita na PNAD por não mensurar consumo. Osório et al (2011) indicam que a Pesquisa de Orçamentos Familiares

---

<sup>21</sup> Nesta dissertação usaremos o termo subdesenvolvimento, ao invés de outros como país emergente ou em desenvolvimento. Assim o faremos inspirados em Celso Furtado, considerando que o subdesenvolvimento é forma de organização social estrutural dentro do sistema capitalista. Os termos emergente e em desenvolvimento sugerem que alguns países estejam em um estágio para o desenvolvimento, o que não nos parece ser razoável.

(POF) mensura renda não monetária, consumo e despesas o que é um aspecto vantajoso da POF em relação a outras pesquisas nacionais. Outro ponto positivo é o levantamento de dados na POF passar a ter periodicidade anual. Entretanto, essa Pesquisa não é a mais adequada para o monitoramento de pobreza no Brasil, segundo Osório et al., 2011. Os autores defendem o uso do Cadastro Único por dois motivos. O primeiro é a necessidade de haver coerência entre as metodologias de mensuração de renda nos mecanismos de seleção e as de monitoramento, essa sinergia seria profícua para redução de incompatibilidades. O segundo, relaciona-se com o esforço já direcionado ao Cadastro Único e ao seu sucesso, de modo que seria mais apropriado incrementar o CAD que dispersar as atenções voltando-se para a POF.

#### *Unidade de análise*

No que diz respeito à unidade de análise, temos que desde de Booth e Rowntree adota-se a concepção de pobreza como um fenômeno experimentado pelos indivíduos. Contudo, como as pesquisas são feitas por domicílios, considera-se indicadores no nível do indivíduo e indicadores no nível do domicílio. Cabe apontarmos que há um sentido em grande parte dos *surveys* usarem os domicílios como unidade de análise. Muitas das situações de vida, características sociais e outros fatores são comuns a pessoas que vivem no mesmo domicílio. Os fatores ambientais, por exemplo, não vão variar entre habitantes de uma mesma residência. Assim, as pesquisas domiciliares têm como vantagem sintetizar algumas informações, captando o que é comum para indivíduos do mesmo domicílio, e, podem ainda, trazer questões específicas no nível individual de modo complementar.

No que concerne à escolha da unidade de análise, há um questionamento importante e já muito debatido pela literatura (SEN, 2010; RAVALLION, 1996, p. 1332; LADERCHI, 2000). Vários autores reconhecem que é inadequado assumir que todos os indivíduos em um mesmo domicílio têm o mesmo nível de bem-estar. Em algumas culturas, conforme Sen (2010), mulheres têm piores condições de alimentação e de outros cuidados e elementos básicos que os homens. Outra situação seria a de uma família em que a mãe e o pai preferem concentrar todos seus rendimentos em um filho, em detrimento deles próprios, para garantir que um filho possa ter melhores condições de alimentação, escolaridade, saúde que os próprios pais.

Em muitos *surveys*, não se consegue captar a diferença na distribuição de recursos intradomicílios, mas algumas estratégias de reparação são utilizadas. Ravallion (1996) cita o uso de dados complementares como nutrição individual, mortalidade infantil. Laderchi (2000,

p. 10) aponta que, no caso de incorporação de características demográficas dos domicílios, são usadas escalas de equivalência (BANKS; JOHNSON, 1993 *apud* LADERCHI, 2000, p. 10). Atkinson ressalta uma especificidade que é objeto de análise desta dissertação, a saber, indivíduos com necessidades e dificuldades, ou seja, em situações de restrição de liberdade como acontece com idosos e pessoas com deficiência. Nesses casos, “a questão da valorização de acesso a recursos por indivíduo torna-se extremamente difícil de manusear” (ATKINSON *apud* LADERCHI, 2000, p. 10).

Nesta seção, abordamos elementos e desafios relacionados às primeiras escolhas concernentes à construção de uma medida de pobreza. Conforme expusemos aqui, a identificação de quem é pobre passa pela escolha dos indicadores, da unidade de análise e de uma linha de pobreza. Considerados esses elementos, no tópico a seguir analisaremos questões relativas aos dados.

### **2.1.2 Coleta de dados: o que os *surveys* nos contam sobre renda e consumo**

Na etapa de obtenção de dados, os *surveys* domiciliares são a principal ferramenta de coleta de informações. Ravallion (1992, p. 8-9) considera que os *surveys* domiciliares são a fonte a partir da qual se pode obter conhecimentos sobre a distribuição de padrões de vida em uma sociedade. O autor aponta diversos problemas que podem afetar e, até mesmo, comprometer esse tipo de coleta de dados. As pessoas que não possuem casa são desconsideradas. Muitas vezes os mais pobres são sub representados, seja por estarem em locais muito remotos, seja porque a amostragem é feita considerando a população de modo geral, não se concentrando em captar elementos específicos relativos à pobreza.

A princípio, pode-se ter a ilusão de que seja fácil medir um indicador como renda ou consumo. Todavia, análises metodológicas sobre diversas pesquisas, indicam que é necessário avaliar os erros e qualidade do processo de medição, uma vez que podem não estar distribuídos aleatoriamente. Apresentaremos, brevemente, os erros mais comuns na medição de pobreza monetária a partir de reflexões metodológicas feitas por Feres e Villatoro (2013). Os erros conceituais de medição ocorrem quando os indicadores usados não são apropriados para refletir o fenômeno que querem medir. Por exemplo, o indicador rendimento atual pode não refletir o nível médio de vida, uma vez que a renda possui volatilidade ao longo

do tempo, processo que é muito presente entre a população pobre. Alguns pesquisadores (HULME; MCKAY, 2005; TILL; EIFFE, 2010 *apud* FERES e VILLATORO, 2013, p. 50) apontam que existe um problema de validade de tal sorte, que consideram que apenas um indicador monetário não é suficiente para medir bem-estar da população a longo prazo.

Existem também erros de estimação ou de insuficiência das observações. Nesse tipo de erro, podemos considerar erros de estimativa causados tanto pela subcobertura quanto pela não resposta. Os erros de cobertura ocorrem quando o universo da população não é bem representado, inviabilizando que a amostra seja representativa. Esse erro costuma ocorrer quando se está analisando uma subpopulação específica a partir de dados gerais. No caso da subpopulação pobre, esse erro costuma atuar subestimando a incidência da pobreza. Por exemplo, pessoas extremamente vulneráveis como a população de rua, bem como aquelas que vivem em assentamentos, não costumam ser fielmente representados nas amostras.

Em relação à não resposta, quando se trata do indicador renda, normalmente tem-se a incidência deste problema de modo seletivo, ou seja, o erro não se distribui aleatoriamente. Rendimentos com trabalho autônomo, renda de capital e rendimentos elevados tendem a não ser informados ou a ser subdeclarados. Nesse último caso, trata-se de um erro de resposta, no qual “o valor observado difere do valor verdadeiro” (FERES e VILLATORO, 2013, p. 59).

Nesse tópico, tratamos de erros que podem estar relacionados ao plano amostral, à aplicação dos *surveys*, desenhos de questionário, entre outros, que estão intimamente ligados com a fase da coleta de dados, mas já introduzimos também os erros conceituais de medição que sinalizam para problemas na escolha dos indicadores. Trataremos, no próximo tópico, da questão específica da seleção de indicadores.

### **2.1.3 Agregação: índices e axiomas**

A etapa de agregação ou construção do índice consiste em agregar informações dos indicadores, considerando determinada unidade de análise, em um índice. Esse índice vai indicar a severidade ou a intensidade da pobreza e será construído a partir da informação de renda ou consumo e de uma linha de pobreza. Sen (1976) propôs uma medida baseada na abordagem axiomática. As mensurações devem estar de acordo com propriedades e

características definidas em forma de axiomas. Os axiomas propostos por Sen (Op. cit., p. 219) são:

Axioma da monotonicidade – a redução na renda de uma pessoa abaixo da linha de pobreza necessariamente aumenta a pobreza.

Axioma da transferência – a pura transferência de renda de uma pessoa abaixo da linha de pobreza para alguém que é menos pobre que ela gera pobreza.

Existem várias medidas de pobreza<sup>22</sup>. Dentre as mais simples e frequentemente usadas, citamos a proporção de pobres e o hiato de pobreza ambas são apontadas por Sen (1976, 2006) como insuficientes. A primeira por não atender a nenhum dos dois axiomas propostos pelo autor (SEN, 1976). A segunda por atender apenas ao primeiro axioma. A proporção de pobres (*head count*) é a medida mais simples e também a mais usada no mundo (SEN, 1976; RAVALLION, 1996). Pode ser usada de modo absoluto indicando apenas o número de pessoas abaixo de determinada linha da pobreza, ou de modo proporcional sendo a fração do total da população que tem renda abaixo da linha de pobreza. O hiato de pobreza é obtido pela soma proporcional da distância entre o limiar da linha de pobreza de renda e a renda atual das pessoas pobres, permitindo, assim, observar a intensidade da pobreza.

Sen (1976) defende que uma medida de pobreza precisa considerar características da distribuição de riqueza entre os pobres, de modo a se obter também uma medida relativa de desigualdade. Nesse raciocínio, o autor critica as funções individuais de bem-estar que são cardinais, dizendo que é mais razoável pensar em termos de níveis, quem está pior e quem está melhor. Ele não considera possível apontar um número tal que indique o bem-estar de um indivíduo. Nas palavras de Sen (1976, p. 229), “é mais difícil concordar com uma função de bem-estar individual cardinal que concordar com um ranking de bem-estar”.

Na discussão sobre proporção de pobres, déficit de pobreza normalizada e possibilidades de dominância estocástica feita por Atkinson (1987), a linha de proporção de pobres seria válida, enquanto medida de quantas pessoas estão privadas do direito de uma renda mínima. Contudo, apenas saber o número de pessoas abaixo da renda mínima não é suficiente. A solução seria considerar uma função contínua, podendo inclusive considerar uma severidade maior de pobreza em certa fase do *continuum*. Sen (1976) defende uma ponderação que considere a posição que cada indivíduo ocupa em um ranking (ATIKINSON,

---

<sup>22</sup> Uma descrição pormenorizada destas medidas pode ser encontrada em Santos (2010).

1987, p. 755). O autor opta por uma mensuração de pobreza relativa, enquanto Atkinson defende que quando se considera a relatividade estamos mensurando desigualdade e não pobreza.

Além de Sen, outros autores com Foster abandonaram a perspectiva cardinal. Sen considera a pobreza em perspectiva ordinal e Foster em perspectiva contínua. Devemos reconhecer que medidas de pobreza sensíveis à desigualdade entre os pobres começaram a ser desenvolvidas em índices anteriores ao de Sen, como é o caso do Índice de Watts. Não trataremos especificamente do índice desenvolvido por Watts (1968) por acreditarmos que uma exposição de cada um dos índices excede o objetivo deste tópico. Contudo não poderíamos nos eximir de citar essa medida, dado o fato de ter sido um índice precursor que atende há mais axiomas, que o índice de Sen, a respeito do qual passamos a tecer breves considerações.

O índice de Sen (1976) pode ser entendido como uma soma ponderada da proporção de pobres e da intensidade da pobreza, cujo peso é dado pela desigualdade entre os pobres a partir do índice de Gini, de modo a “atribuir maiores pesos para as maiores privações” (LETTIERI e PAES, 2006, p. 10). O Índice de Sen não é contínuo, o que significa que erros de medida bem pequenos como centavos têm impacto não desprezível na medida de pobreza. Ele também não atende à transferência regressiva, ainda que obedeça ao axioma fraco da transferência regressiva. No índice de Sen, uma “transferência regressiva pode reduzir o número de pobres e a desigualdade entre eles, alterando o valor desse índice de forma indesejada” (OLIVEIRA, 2010). E por fim, não é decomponível em subgrupos. Mesmo com essas limitações, esse índice tem grande importância na literatura e, inclusive, inspirou o desenvolvimento de outra medida. Generalizando o índice de pobreza de Sen (1976), chegou-se ao índice de Sen-Blackorby-Donaldson. O índice de Sen-Blackorby-Donaldson pode ser decomposto pelos seus componentes. Todavia, ainda é um índice problemático, uma vez que viola os seguintes axiomas: transferência forte, princípio populacional, continuidade e consistência do subgrupo.

Atender a vários axiomas<sup>23</sup> é uma propriedade desejável em índices, neste sentido destaca-se outro índice muito citado. Essa medida foi desenvolvida por Foster, Greer e

---

<sup>23</sup> Na literatura acerca de medidas de pobreza encontramos mais de quatorze axiomas, a revisão feita por Chakravarty (2009) nos parece a mais completa e explora os seguintes axiomas: foco/focalização, normalização, continuidade, simetria, princípio populacional, linha de pobreza crescente, monotonicidade fraca, monotonicidade forte, transferência mínima, transferência fraca, transferência forte, decomponibilidade, além das condições de invariabilidade à escala e invariabilidade em relação a

Thorbecke (1984), cujas iniciais correspondem a uma sigla que nomeia o índice FGT. O FGT é um índice composto por taxa de incidência da pobreza, hiato de pobreza e desigualdade de renda. Trata-se de um índice consistente, cujas propriedades permitem analisar relações de dominância e ordenamento parcial. Conforme Oliveira (2010), considerando a dominância estocástica é possível avaliar se houve: incrementos, incrementos e transferências progressivas, incremento e transferências favoráveis (positivas e negativas), mesmo sem saber a forma exata da função de bem-estar e o valor da linha de pobreza (vale para qualquer linha de pobreza).

A seção, que aqui finalizamos, teve um caráter mais técnico e descritivo. Buscamos apresentar alguns índices axiomáticos desenvolvidos no âmbito da abordagem monetária. Os índices desenvolvidos por Watts, Sen e Foster, Greer e Thorbecke estão entre os mais citados na literatura, por isso tecemos breves considerações sobre sua existência e pontuamos alguns axiomas importantes de serem atendidos. No próximo tópico, nossa discussão se afasta dessas especificidades matemáticas e se volta para escolhas que são influenciadas não só por critérios técnicos, mas também por questões orçamentárias e políticas.

### **2.1.3 Medidas e políticas públicas: diante de um emaranhado de possibilidades, a escolha pelas linhas administrativas**

Após citarmos alguns índices axiomáticos, problematizaremos algumas escolhas na obtenção de medidas que possam guiar políticas públicas. Conforme demonstramos, muitas são as escolhas e os juízos de valor que precisam ser feitos (OSÓRIO; SOARES e SOUZA, 2011; WAGLE, 2008; LADERCHI, 2000). Destarte, as mensurações oriundas da abordagem monetária são passíveis a questionamentos e podem obter resultados diferentes a partir de um mesmo banco de dados, devido às escolhas feitas pelos pesquisadores. Laderchi (2000, p. 14) conclui que não há método capaz de retratar uma realidade de modo indiscutível, como acreditavam Booth e Rowntree. Wagle (2008, p. 29) também aponta para o mesmo sentido, “mensurar o bem-estar econômico tem sido uma tarefa sempre arriscada, em que nenhuma das abordagens se mostra perfeita” (WAGLE, 2008, p. 29, tradução nossa).

---

alterações percentuais- que irão definir se um índice é absoluto ou relativo<sup>23</sup>- e dos três axiomas de sensibilidade propostos por Kakwani (1980), um relativo à monozoicidade e dois à transferência.

Dado que muitas escolhas precisam ser feitas e que, por mais sofisticado que seja o índice de pobreza monetária, ainda assim não se alcança uma abordagem livre de críticas. Isso faz com que as linhas de pobreza administrativas desponhem como uma solução pragmática possível. As principais políticas públicas de transferência de renda no Brasil, a saber, Benefício de Prestação Continuada, objeto de estudo desta dissertação e Programa Bolsa Família, têm sido orientadas por linhas de pobreza administrativas. Sendo que a linha de pobreza considerada para cada um dos programas é estabelecida por critérios diferentes (ROCHA, 2013).

Retomando a discussão iniciada na introdução, no caso do Benefício de Prestação Continuada, a linha equivale a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo familiar *per capita*, já no Bolsa Família a linha de pobreza tem um valor independente do salário mínimo. Em agosto de 2014, a linha de pobreza do BPC correspondia a R\$181,00 ( $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente) e do PBF a R\$154,00 (valor atualizado, estabelecido pelo DECRETO No 8.232, de 30 de abril de 2014).

Há quem aponte que optar por uma linha administrativa seja uma espécie de rendição frente à inexistência de um método científico livre de críticas (SOARES, 2009, p. 33-34). Normalmente, as linhas administrativas negligenciam os conceitos de pobreza, a discussão e a prática científica para o estabelecimento de medidas. Nesta dissertação, consideramos que a opção por linhas administrativas indica um descompasso entre os estudos sobre mensuração de pobreza e as políticas públicas, uma vez que fixa um valor que, muitas vezes, passa ao largo dos estudos que deveriam fomentar essas decisões. Um outro problema que pode permear o estabelecimento de linhas administrativas é que, normalmente, esse processo e seu resultado são restritivos e desconsideram o debate público, as demandas apresentadas pela população, os resultados de pesquisas científicas etc. O caso da definição da linha de elegibilidade do BPC é apresentado na citação:

A linha do BPC,  $\frac{1}{4}$  de um salário mínimo, é definida com base em um parâmetro totalmente alheio ao conceito de pobreza e mais ligado à regulação do mercado de trabalho e das relações entre capital e trabalho (...)Estes estudos informam e influenciam as políticas públicas para os mais pobres, mas estas políticas ignoram as linhas dos estudos que para elas contribuíram. Há então uma clara contradição política entre a profusão de trabalhos acadêmicos sobre pobreza e como as linhas nestes mesmos são alheias ao debate sobre as políticas públicas mais importantes nas vidas destas mesmas pessoas. (SOARES, 2009, p. 45)

Nesse sentido, podemos considerar que a medida de pobreza atual do BPC tem um caráter pragmático, que não está diretamente respaldado em nenhuma das concepções de justiça que indicamos como possivelmente atreladas à abordagem monetária, a saber,

utilitarismo e concepção baseada em direitos de Atkinson. Não há um critério de justiça evidenciado na delimitação desta linha. Também não encontramos evidências de processos participativos que tenham sido considerados no estabelecimento do corte no valor de  $\frac{1}{4}$  do salário de renda mensal familiar *per capita*.

Mesmo com estas limitações, por que esta linha é usada pelo governo brasileiro? Osório, Soares e Souza (2011) argumentam em favor da linha de pobreza político-administrativa. Os autores constroem a argumentação identificando os problemas de outras linhas de pobreza monetárias. Eles questionam seu caráter científico e metodológico, sua compatibilidade com alguma concepção de justiça, “o problema da normatividade”<sup>24</sup>, dentre outras limitações. Ao acompanhar a argumentação dos autores, temos a impressão de que as medidas disponíveis são tão frágeis, arbitrárias e influenciadas pelas escolhas dos pesquisadores, que acabam justificando o uso de uma linha de pobreza “acientífica” e contingente, desde que seja facilmente aceita.

Não podemos desprezar a importância de duas características das linhas administrativas: são inteligíveis e baratas (JANNUZZI, 2001), se comparadas a outras metodologias. É interessante observar a força política do argumento da inteligibilidade e da disponibilidade de dados e sua importância no contexto de formulação e implementação de políticas públicas. Uma medida fácil de explicar e de entender soa melhor para públicos que não são especialistas. A essencialidade de medidas de fácil compreensão está relacionada a uma exigência que a democracia impõe às suas instituições e às ações públicas. Retomemos as reflexões de Lowi (1972) sobre políticas que instauram arenas redistributivas. Em uma sociedade democrática, uma política que gere divisões e disputas acirradas precisa ser debatida publicamente, compreendida e julgada pelos cidadãos. Não faz sentido que um programa de transferência de renda se baseie em um critério de elegibilidade incompreensível. É necessário que seja um critério claro, objetivo e fundamentado para que possa ser compreendido por todos os cidadãos e debatido amplamente.

Assim sendo, é frequente a opção por trabalhar com linhas de pobreza monetárias, ainda que elas tenham vários problemas metodológicos, conforme disse Bowley (1925, p. 14) citado por Atkinson (1987, p. 751) “minha linha de pobreza é arbitrária, mas é inteligível”. E os governos são ainda mais afeitos pela inteligibilidade que os economistas, “os governos tanto

---

<sup>24</sup> Ver Osório, Soares e Souza (2011, p.18)

de países desenvolvidos como em desenvolvimento consideram as linhas de pobreza baseada no bem-estar econômico mais atraentes, especialmente devido à sua simplicidade, acessibilidade e comparabilidade ao longo do tempo e entre diferentes sociedades” (WAGLE, 2008, p. 17, tradução nossa). Ou seja, as linhas mais compreensíveis têm maior propensão de serem escolhidas para orientar ações de Estado.

Tomando ainda outro âmbito de justificação, Osório, Soares e Souza (2011) supõem que as linhas administrativas são discutidas na esfera política pelos representantes eleitos e que elas resultam de “um processo político que, idealmente, levou em consideração diferentes percepções e juízos sobre a pobreza, além das limitações orçamentárias” (Id., Ibid., p. 18). Entretanto, os autores não apresentam nenhum dado ou exemplo empírico que sustente a suposição de que diferentes percepções e juízos sobre a pobreza sejam considerados na definição de uma linha administrativa.

A aceitação da linha administrativa seria justificada pelo fato de ser básica e elementar, fixada em um valor que gere aceitabilidade. Seu objetivo é gerar o mínimo de questionamento possível, não pela sua cientificidade, como defendiam Rowntree e seus sucessores, mas sim por ser elementar e executável com os recursos orçamentários disponíveis. Conforme apontam os autores, “o mínimo estabelecido pela linha de pobreza administrativa é um mínimo possível, função não apenas de uma concepção consensual de pobreza, mas também do espaço fiscal e das restrições orçamentárias.” (OSÓRIO; SOARES; SOUZA, 2011, p. 18)

O custo de definição de uma linha administrativa é menor que o custo de definição de uma medida baseada em consumo da população ou de uma medida multidimensional, por exemplo. Uma vez que esta dissertação se volta justamente para as influências e os efeitos que determinada abordagem e mensuração podem causar em um programa específico, não podemos desconsiderar estes pontos. Em outras palavras, existem vários fatores de ordem prática que indicam a linha administrativa como uma escolha possível e não podemos desconsiderar isso. Contudo, para o exercício proposto neste trabalho, podemos explorar outra possibilidade e, então, compará-la com a medida atual.

Em relação à defesa ou problematização da atual linha administrativa que estabelece o critério de elegibilidade do BPC, cabe-nos lembrar que essa linha é considerada de extrema pobreza. Nesta dissertação, defendemos que a pobreza deve ser compreendida de modo mais amplo, não se restringindo à pobreza extrema. Reconhecemos, contudo, que a superação da extrema pobreza é sobremaneira urgente. Destarte, acreditamos ser importante

pensar em políticas públicas que possibilitem que as pessoas vivam enquanto cidadãos. Afinal, não basta garantir a sobrevivência das pessoas (superar a pobreza extrema), é necessário oferecer condições para que elas tenham capacidades básicas atendidas para que possam ter uma vida digna.

Encerramos aqui a primeira parte desse capítulo, a qual destinamos para tratar da abordagem monetária, explorando questões desde seu surgimento a partir do esforço de pautar a pobreza como um fenômeno que merecia atenção científica e objetividade, passando por elementos conceituais e metodológicos, até questionamentos sobre a definição de medidas e suas influências em termos de políticas públicas. Na segunda parte desta dissertação, buscaremos dissertar de forma análoga, tendo como objeto abordagens multidimensionais.

## 2.2 Multidimensionalidade da pobreza entendendo o fenômeno em sua complexidade

A multidimensionalidade da pobreza é reconhecida no âmbito acadêmico (ALKIRE, 2011; GRUSKY; KANBUR, 2006, SEN, 2010; WAGLE, 2008). Atualmente, podemos afirmar que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Esse é um avanço fulcral para o desenvolvimento de medidas multidimensionais, uma vez que ao se entender o fenômeno sob essa perspectiva, outros caminhos e medidas podem ser buscados. Contudo, não se trata de alardear a superação da abordagem monetária. O que observamos atualmente na literatura e nas políticas públicas é uma certa convivência entre o entendimento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional com o imperativo prático de considerar renda como *proxy* suficiente para indicar a multidimensionalidade da pobreza. Consideramos, então, que há notável consenso na noção de pobreza como fenômeno multidimensional. Mas essa noção multidimensional tem convivido com medidas baseadas exclusivamente em renda.

E, se o fenômeno é multidimensional, por que insistir em considerar apenas uma de suas dimensões? Na seção sobre abordagem monetária, existem tentativas de resposta a esta pergunta, com os argumentos da inteligibilidade e do menor custo de medidas unidimensionais. Contudo, não acreditamos que esses argumentos sejam suficientes para

esgotar o debate. Defendemos que o fenômeno reconhecidamente multidimensional deve ser compreendido e mensurado em termos de sua multidimensionalidade.

Embora não seja o foco de nossa análise, não poderíamos simplesmente omitir a abordagem de necessidades básicas insatisfeitas, afinal, esta perspectiva tem um importante papel na ampliação do entendimento da pobreza para além da renda. Nosso objetivo neste capítulo é apresentar a abordagem de capacidades como um rio que se une a outros conformando uma ampla e diversa perspectiva, que compreende, conceitua e mensura a pobreza considerando sua multidimensionalidade intrínseca. Acreditamos ser a abordagem de capacidades a mais completa e apropriada para entendimento, mensuração e ação em termos de políticas de superação da pobreza. E, neste capítulo, buscaremos fundamentar nossa escolha.

*Confluências: necessidades básicas como um enfoque intermediário*

A abordagem de necessidades básicas apareceu no fim dos anos 70 motivada pela noção de que existem outros fatores relacionados à pobreza que precisam ser considerados.

Vários autores defendem o uso de indicadores de renda articulados a indicadores de necessidades básicas (ROCHA, 2003). Entendendo que a renda não pode ser tomada como único critério para medir a pobreza, muitos estudos optam por reconhecer a inter-relação entre diversas carências, considerando o caráter multidimensional da pobreza (ROCHA, 2003). A abordagem de necessidades básicas define pobreza como não satisfação de necessidades básicas (ROCHA, 2003). E o que são necessidades básicas? Do ponto de vista mais fundamental, são consideradas necessidades básicas os elementos relacionados à sobrevivência física das pessoas (ROCHA, 2003, p. 19). Mas não só alimentos, roupas e demais itens fundamentais para a sobrevivência física em sociedade das pessoas são considerados necessidades básicas. A definição de necessidades básicas deve se adequar a questões culturais e ambientais da sociedade em questão, como tipos de moradia, questões relativas a saneamento básico, acesso a serviços de saúde e de educação e outros elementos que são demandados culturalmente. Mas, ainda assim, podemos citar alguns elementos que são comumente considerados como necessidades básicas insatisfeitas:

(...) aglomeração por domicílio, moradia inadequada, abastecimento inadequado de água, tratamento de esgoto inadequado, falta ou deficiência de abastecimento de energia elétrica, falta ou inexistência de escolas de ensino fundamental, domicílios que têm adultos com baixa escolaridade, ou mesmo crianças em idade escolar que não estão estudando e um indicador indireto de capacidade econômica. (FERES, 2001, p. 24 *apud* FONSECA, 2003, p. 13).

López Pardo (2007) ressalta um aspecto importante dos indicadores analisados em medidas orientadas pela abordagem de necessidades básicas: nelas são consideradas necessidades requeridas por uma comunidade como um todo, de modo que os serviços públicos universais, sua provisão e a qualidade de acesso são considerados. Dois dos principais avanços da abordagem de necessidades básicas insatisfeitas é sua dimensão menos individual e mais coletiva e sua atenção ao acesso a serviços públicos não se restringindo só ao mercado.

Sônia Rocha (2003, p. 20) aponta três aspectos que diferenciam a abordagem de necessidades básicas do enfoque monetário sistematizado em linhas de pobreza, destacando as seguintes características de necessidades básicas: 1) “interesse em adotar parâmetros que reflitam resultados efetivos em termos de qualidade de vida, e não em termos de insumos ou instrumentos.”, renda não é tomada como indicador-chave; 2) “estabelecer objetivos e medir resultados para a sociedade como um todo, não delimitando uma subpopulação pobre preferencialmente.”; 3) consideração do caráter multidimensional da pobreza o que implica em políticas voltadas a diferentes aspectos da pobreza, “tendo em vista que a melhoria do bem-estar social deve ser mais do que o resultado da soma de atuações setoriais específicas e desvinculadas entre si.”.

Essa abordagem é muito utilizada na América Latina (FONSECA, 2003, p. 13; FERES; MANCERO, 2001) tendo inspirado os Diagnósticos Nacionais de Necessidades Básicas Insatisfeitas elaborados nos anos 80 e 90 pela CEPAL. Tal perspectiva considera necessidades alimentares e não alimentares e continua orientando trabalhos da CEPAL (FUENTES, 2014)<sup>25</sup>. Evoca-se a concepção de que a qualidade de vida só é alcançada se várias necessidades estiverem asseguradas. O contexto social e cultural tem suas implicações consideradas por esse enfoque.

A abordagem de necessidades básicas amplia a reflexão acerca da pobreza. Essa breve menção que fizemos a ela visa ser um elemento de transição entre um enfoque unidimensional monetário e uma perspectiva multidimensional de capacidades. Acreditamos

---

<sup>25</sup>Apresentação feita em agosto de 2014. Pode ser lida em:  
[https://www.wpp.org.br/sites/default/files/Pobreza%20e%20indig%C3%Aancia%20no%20Brasil%20e%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina\\_tend%C3%Aancias%20e%20pressupostos%20metodol%C3%B3gicos\\_Alvares%20Fuentes%20%28CEPAL%29\\_0.pdf](https://www.wpp.org.br/sites/default/files/Pobreza%20e%20indig%C3%Aancia%20no%20Brasil%20e%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina_tend%C3%Aancias%20e%20pressupostos%20metodol%C3%B3gicos_Alvares%20Fuentes%20%28CEPAL%29_0.pdf)

que a abordagem de necessidades básicas insatisfeitas enriquece o debate, trazendo questões como a observância de aspectos não monetários, de acesso a serviços e de elementos culturais. Contudo, o curso d'água, de acordo com nossa metáfora, que seguiremos e passaremos a explorar mais detidamente é a abordagem de capacidades, com foco em questões relativas à pobreza. Nossa escolha por esse enfoque não é gratuita, consideramos que a abordagem de necessidades básicas representa um avanço em termos da compreensão do fenômeno, se comparada à monetária. Todavia, ao compará-la com a abordagem de capacidades, encontramos na abordagem desenvolvida por Sen uma fundamentação teórica mais profícua para tratarmos da heterogeneidade individual e como ela se relaciona com a pobreza. Uma reflexão que se volta para a experiência da pobreza vivenciada por pessoas idosas e com deficiência, como a nossa, encontra substância na abordagem de capacidades, conforme buscaremos demonstrar ao longo desta dissertação.

### **2.2.1 Capacidades básicas: uma abordagem atenta às especificidades dos indivíduos e às imposições sociais e culturais**

Desde a década de 1980, Sen apontava a limitação de medir pobreza considerando só um indicador monetário. Ravallion (1996, p. 1331) conta que, à época, Sen defendia o uso de indicadores sociais como: expectativa de vida, mortalidade infantil e alfabetização. Em 1980 no texto “*Equality of What?*”, Sen já expunha sua ideia de capacidades básicas ligadas à “capacidade de atender às necessidades nutricionais, os meios necessários para vestimenta e moradia, o poder de participar na vida social da comunidade.” (SEN, 1980, p. 218, tradução nossa). No livro “Desenvolvimento como Liberdade” [1999] (2010), o autor indica uma lista genérica com campos de capacidades básicas: liberdades políticas, instrumentos econômicos, oportunidades sociais, segurança protetora.

A abordagem de capacidades está centrada na noção normativa de liberdade: liberdade para alcançar o bem-estar, liberdade para ser, fazer e ter aquilo que se tem razão para valorizar. A noção de justiça que embasa a abordagem de capacidades considera o imperativo da liberdade, dando ênfase à noção de liberdade positiva (*freedom*) como direito, conforme apresentamos no capítulo anterior. O conceito de liberdade é recorrentemente invocado nesta dissertação, dada sua centralidade na teoria a partir da qual nos orientamos. Cabe ressaltar que, quando usamos os termos liberdade positiva, liberdade substantiva,

liberdade efetiva, estamos no campo semântico de *freedom*, essa é a concepção de liberdade defendida por Sen. Conforme sabemos esse não é o único sentido da noção de liberdade, quando estivermos nos referindo a ideia de *liberty* empregaremos termos como liberdade negativa, liberdade restrita. Cabe destacar que quando defendemos capacidades e liberdades partimos do entendimento amplo de liberdade (*freedom*).

Consideramos que a concepção de justiça que orienta essa noção é a mais profícua para orientar um estudo que pensa a pobreza como um impasse à vivência da democracia e defende que se considere a pessoa pobre como cidadã, com igual *status* de cidadania a qualquer outra pessoa não pobre.

A pobreza é entendida como privação de capacidades básicas, que são um conjunto de funcionamentos constitutivos e intrínsecos à obtenção de liberdade substantiva. A ideia de liberdade ocupa um espaço central na obra de Sen, trata-se de uma liberdade compreendida de modo amplo. A liberdade substantiva não está restrita a procedimentos apropriados, tal qual concebem libertários como Nozick que não se preocupam com resultados excludentes e privações sistemáticas de oportunidades. Também não é suficiente para a concepção de liberdade substantiva apenas oportunidades adequadas, sem considerar os processos nos quais essas oportunidades são geradas e apropriadas. A liberdade substantiva definida por Sen (2010, p.32) “envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais”.

A noção de liberdade substantiva é importante e ampla, da qual decorrem os conceitos de funcionamentos e capacidades. A partir desses conceitos, toda a formulação conceitual desta abordagem é desenvolvida. Segundo Sen, os funcionamentos podem ser desde alimentação, renda, à participação na vida da comunidade. O conceito de funcionamentos corresponde a “estados e ações que uma pessoa valoriza e tem razão para valorizar” (SOUZA, 2014, p. 36). Devemos ressaltar que os funcionamentos a serem considerados no enfoque de capacidades devem passar pelo crivo individual (cada pessoa) e coletivo (juízos de valor compartilhados por toda uma sociedade).

Capacidades são as combinações de funcionamentos e são, em última instância, a liberdade efetiva vivenciada por um indivíduo que vive a forma de vida que tem razão para valorizar, “a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar

combinações alternativas de funcionamentos” (SEN, 2010, p. 105) Existem várias tipificações e variações do conceito de capacidades, mas não iremos explorar essas derivações<sup>26</sup>.

Sen destaca a distinção do “intrinsecamente” e do “instrumentalmente” importante. Em sua formulação, o autor se volta para as privações que são intrinsecamente importantes e não apenas à renda que ele considera “instrumentalmente” significativa. No limite, o pobre seria aquele que não pode escolher o tipo de vida que gostaria de viver, ou seja, o indivíduo que sofre de privações de capacidades básicas que impossibilitam sua liberdade. Amartya Sen, ao desenvolver a perspectiva de capacidades, coloca no centro da análise os fins – liberdade de ser e fazer. Pensar em capacidades traz o desafio de entender como os instrumentos de geração de condições de bem viver estão organizados.

As vantagens individuais são aferidas em termos de capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas de que ela usufrui para levar um tipo de vida que valoriza. Disso decorre a noção de que a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas deve ser interpretada como a privação das chamadas “capacidades básicas”. (SEN, 1999, p. 87 *apud* CODES, 2008, p. 19)

Sabemos, por exemplo, que diferenciações de idade, papéis sexuais e sociais, ambientes geográficos, impactam nas dificuldades de obtenção de funcionamentos (SEN, 2010), isso é, influenciam no sucesso ou insucesso, em quão difícil ou até mesmo impossível será para alguém obter coisas, estados ou ações que valoriza. Sátyro e Silva (2015, p. 147-8, no prelo) apresentam exemplos elucidativos sobre fatores territoriais-geográficos e sobre arranjos familiares. Numa primeira situação hipotética, Sátyro e Silva (2015, p.147, no prelo) analisam duas famílias com renda familiar mensal *per capita* de R\$ 100, considerando a influência do bairro onde moram em sua situação de privação. Um dos agrupamentos familiares reside em um bairro com escola, posto de saúde, saneamento básico e transporte público, o outro mora em um bairro sem acesso a esses serviços ou com serviços muito precários. Qual família tem mais dificuldade na obtenção de funcionamentos e liberdades? A família que reside em um local sem acesso a serviços públicos de qualidade vive em uma situação de privação maior que a outra família, mesmo tendo o mesmo rendimento familiar. Outro exemplo dado pelos autores, versa sobre a influência do arranjo familiar. Pensando em uma família com mesma renda *per capita* e mesma quantidade de integrantes, porém um dos agrupamentos familiares é composto por um idoso e uma pessoa com deficiência severa,

---

<sup>26</sup> Para detalhes ver Souza (2014)

enquanto o outro têm apenas pessoas em idade produtiva e saudáveis. Aqui a renda e o número de integrantes da família não variam, mas as características como ter deficiência e ser idosos dificultam a obtenção de funcionamentos dessas pessoas, o que afeta a condição de vida da família como um todo.

Essas diferenças se dão devido a fatores de conversão, esse conceito significa a “habilidade das pessoas em converter recursos em resultados” (SOUZA, 2014, p. 26). À luz dessa formulação, é possível compreender porque mensurar recursos é diferente de mensurar funcionamentos. Afinal, o que determina como os recursos vão se transformar em funcionamentos são os fatores de conversão. O conceito de fatores de conversão capta a heterogeneidade pessoal e “estabelece a relação entre bens e serviços e a realização de ações e estados” (SOUZA, *Ibid.*, p. 41). Fatores de conversão podem ser interpretados como restrições não monetárias (KUKLYS, 2005 *apud* SOUZA, 2014), existem três tipos de fatores de conversão: pessoal, social e ambiental.

Na introdução, apresentamos o conceito de fatores de conversão e algumas de suas variações. Dada sua grande importância como operador analítico na abordagem de capacidades buscaremos discorrer a respeito desses fatores. No exemplo acima, os bairros e os serviços (in)existentes em cada um deles se conformam como fatores de conversão ambiental. Os fatores de conversão ambiental estão relacionados ao ambiente em que as pessoas vivem, como o próprio termo sugere. Viver em uma região do semiárido assolada por secas frequentes influencia os funcionamentos, as capacidades e modos de vida das pessoas que moram nesse lugar, dificultando a conversão de recursos em bem-estar. Os fatores de conversão ambiental podem ser melhorados? Sim, por exemplo, a falta de água decorrente do fator de viver no semiárido pode ser atenuada ou revertida por cisternas e captação de água das chuvas, por exemplo. Regiões sem condições de saneamento básico adequados podem ser reestruturadas passando a ter serviços como esgotamento sanitário, acesso à água tratada, dentre outros. Conforme é possível depreender, a melhoria de fatores de conversão ambiental está bastante relacionada com esforços do Estado, uma vez que demandam esforços no âmbito de políticas públicas.

Os fatores de conversão social, por sua vez, se referem a papéis sociais, estigmas, tradições culturais, modos de organização da vida e das relações em determinada sociedade. Por exemplo, a discriminação no mercado de trabalho caracterizada pelo fato de mulheres terem remuneração inferior a homens realizando o mesmo trabalho, ocupando o mesmo posto, é um fator de conversão social. Esses fatores são imutáveis? Não, de forma alguma.

Paradigmas sociais e culturais não são estanques, variam ao longo do tempo e de um contexto para o outro. Além de mudanças na dinâmica cultural e social, ações do Estado também interfere nesses fatores. Uma política pública de inclusão no mercado de trabalho de pessoas que já cumpriram penas em regime de detenção é um exemplo de tentativa do Estado, no sentido de quebrar um ciclo de exclusão reiterado por um fator de conversão social.

Existem ainda os fatores de conversão pessoal. No exemplo de arranjos familiares o que impacta nas condições de vida das pessoas são fatores de conversão pessoal como a idade e a condição de deficiência. Cabe destacar que as características pessoais, na maioria das vezes, geram dificuldades ou facilidades na conversão de bens em funcionamentos que são potencializadas, para o bem e para o mal, pela interação com fatores sociais e ambientais. Por exemplo, ser uma mulher negra (fator de conversão pessoal) por si só não é um problema. Mas ser mulher negra em uma sociedade marcada pelo machismo e racismo gera dificuldades na obtenção de funcionamentos e bem-estar. Destarte, entendemos que os fatores de conversão precisam ser analisados em relação com os outros fatores. Essa análise transversal que relaciona os fatores de conversão é muito profícua enquanto categoria analítica para se estudar e buscar superar as dificuldades específicas de grupos populacionais. Por isso, evocamos esse operador analítico de modo recorrente ao longo da análise que fazemos acerca da experiência de pobreza entre idosos e pessoas com deficiência.

Nesta dissertação, estaremos especialmente atentos à dimensão de fatores de conversão pessoal em interação com fatores de conversão social e ambiental, uma vez que idosos e pessoas com deficiência têm maior dificuldade de converter alguns recursos em funcionamentos. Certos tipos de deficiência ou doenças relacionadas à velhice podem incidir de tal forma nos fatores de conversão de um indivíduo de modo que esse depende de outras pessoas para realizar funcionamentos básicos. Nas palavras de Sen:

A 'pobreza real' (no que se refere à privação de capacidades) pode ser, em um sentido significativo, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda. Essa pode ser uma preocupação crucial na avaliação da ação pública de assistência aos idosos e outros grupos com dificuldades de 'conversão' adicionais à baixa renda. (SEN, 2010, p. 1221-2)

De acordo com Souza (2014, p. 25), a abordagem de capacidades analisa “tanto a heterogeneidade individual, quanto o acesso a bens e serviços não disponíveis no mercado”. O pesquisador não ignora o impacto da renda, enquanto um funcionamento, nas capacidades, mas o autor considera que o “impacto da renda nas capacidades é contingente e condicional:

a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades distintas e mesmo entre diferentes famílias e indivíduos” (CODES, 2008, p. 21). Esse ponto é justamente o que exploramos nos exemplos de famílias com mesma renda morando em bairros com condições de acesso e qualidade de serviços públicos distintas e o exemplo de como as características pessoais dos membros de uma família podem impactar no conjunto de capacidades que a família dispõe.

Outro conceito importante que permeia esta formulação é a ideia de que o cidadão tem poder de agência. Tal pensamento se contrapõe à noção de “pobre” como destituído do gozo de sua cidadania e liberdade, oprimido, constrangido, sujeitado. Ao “pobre” fica um papel marcado pelas preferências adaptativas, situação na qual dada uma grande privação, os desejos e anseios da pessoa são condicionados e restringidos ao que seria possível pretender e não ao que se tem razão para pretender. Em contraposição, o cidadão agente é a “pessoa propensa a se indignar, para si e para os outros contra a humilhação e disposta a ampliar a liberdade” (op. cit., p. 40). A condição de agência é potencializada pela participação, pelo debate público e pela prática democrática.

Existe também o debate sobre quais capacidades constituem o núcleo fundamental de capacidades que devem ser asseguradas a todo cidadão. Essa questão foi introduzida no primeiro capítulo e será retomada nesse capítulo<sup>27</sup>. “O problema da identificação das capacidades básicas é semelhante ao da identificação de necessidades básicas” (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003, p. 17). Martha Nussbaum, a partir da abordagem desenvolvida por Sen, desenvolveu uma lista de liberdades humanas centrais, na qual constam dez capacidades. Segundo a autora, as capacidades mencionadas por Sen e as que ela sistematizou em sua lista<sup>28</sup> incluem “muitos dos direitos que também se destacam no movimento de direitos humanos: as liberdades políticas, liberdade de associação, liberdade de escolha de profissão, e uma variedade de direitos econômicos e sociais.” (NUSSBAUM, 2006, p. 52, tradução nossa).

Os limites da abordagem de capacidades são, principalmente, de ordem metodológica. Não se sabe muito bem como mensurar capacidades. O alto grau de abstração dos conceitos da abordagem de capacidades parece distanciá-los da realidade empírica.

---

<sup>27</sup>Consideramos mais apropriado desenvolver essa questão na seção que trata especificamente sobre critérios de pobreza.

<sup>28</sup>Ver a lista completa em Nussbaum (2006, p. 58-59).

Houve uma forte tendência em se medir funcionamentos ao invés de capacidades (ou seja, a expectativa de vida, de mortalidade, de alfabetização, dos níveis de nutrição) nas mensurações micro e macro. A utilização de funcionamentos torna a abordagem praticamente idêntica à abordagem BN [sigla em inglês para *basic needs* (necessidades básicas)] para a medição da pobreza. (LADERCHI, SAITH e STEWART, 2003, p. 18, tradução nossa).

Na operacionalização empírica, o que tem sido observado é que as noções teóricas mais abstratas da abordagem de capacidades “são captadas muito mais por procedimentos de definição de patamares de satisfação e pelo tratamento metodológico que é dado às variáveis do que pela escolha das variáveis em si” (CODES, 2005, p.46), posto que as variáveis muitas vezes são funcionamentos e não capacidades.

Em que pese os desafios metodológicos que circundam a abordagem de capacidades, destacamos que ela pode ser considerada uma perspectiva importante, em termos de compreensão do fenômeno da pobreza a partir de um enfoque multidimensional e respaldada em uma reflexão de justiça social. Uma vez que, conforme destacamos no primeiro capítulo, essa abordagem legitima o estabelecimento de políticas públicas redistributivas em situações nas quais pessoas não estão tendo suas capacidades básicas asseguradas. Desse modo, podemos tomar a superação da pobreza como uma questão de justiça, considerando as especificidades de fatores de conversão, uma base analítica-conceitual que contempla a pluralidade de condições de conversão de bens em liberdade.

Essa seção é essencial para orientar conceitualmente a reflexão que desenvolvemos ao longo desta dissertação como um todo. As noções de funcionamentos, fatores de conversão, capacidades, liberdades (*freedom*) permeiam e fomentam as considerações que tecemos. É no leito desse rio que mergulhamos, nessas águas encontramos operadores analíticos adequados para nossa análise. Feita esta incursão conceitual sobre a abordagem de capacidades, nos próximos tópicos, discutiremos questões metodológicas em relação a critérios de identificação de pobreza, coleta de dados, e construção de índices multidimensionais, com estrutura análoga a que desenvolvemos na seção sobre abordagem monetária.

### **2.2.2 Critério de pobreza: o desafio de delimitar capacidades básicas**

Em abordagens multidimensionais, a identificação de quem vive em situação de pobreza demanda os seguintes elementos: escolha de dimensões, delimitação de indicador(es) para cada uma das dimensões, modelagem da interação entre indicadores e dimensões, e técnicas de identificação (ALKIRE, 2007). A seleção das dimensões é influenciada pela natureza e objetivos de cada pesquisa. Muito se discute acerca de quais indicadores podem captar capacidades básicas, por isso as combinações de indicadores em estudos de mensuração de pobreza são muito variadas. A definição de quais indicadores são relevantes não pode ser uma escolha aleatória, ela deve ser coerente com a teoria de conceituação de pobreza que cada estudo adota, e, principalmente, sensível às demandas e posicionamentos dos atores sociais envolvidos.

Alkire (2007) enumera cinco modos de realizar a escolha das dimensões, sendo que esses modos podem (e em alguns casos devem) ser complementares. A autora explica, de modo pormenorizado, cada item, de tal sorte que vamos apenas apresentá-los sucintamente: 1) existência de dados ou convenção, 2) suposição baseada em considerações normativas e teóricas feitas por especialistas, 3) consenso público, 4) processos de deliberação e participação, 5) evidências empíricas do que as pessoas valorizam.

Dentre as alternativas apresentadas, Alkire (2007) indica as suposições orientadas pelo conhecimento de especialistas, pelas teorias escrutinadas e pelas compartilhadas no debate público, como algumas das formas mais completas e desejáveis. A autora se mostra favorável também ao consenso público. Entretanto, ela indica que talvez os pobres não tenham participado da definição desse consenso, o que é problemático. Vejamos um exemplo: a ideia dos direitos humanos é um consenso público amplo. Ao longo da história da humanidade, algumas cartas e declarações relacionadas à ideia de direitos humanos vieram a público. O documento mais reconhecido do século XX até os dias atuais, o qual versava sobre direitos nesse aspecto, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovida pela ONU. Existe um consenso internacional que reconhece a importância dos direitos citados nesse documento. Contudo a redação desse documento foi feita pelo então diretor da divisão de direitos humanos dentro do secretariado das Nações Unidas. Ele contou com colaborações de pessoas de diferentes partes do mundo. Todavia, provavelmente as pessoas em situação de pobreza no mundo não participaram do processo de elaboração do documento.

As demais alternativas são bem-vindas de modo complementar, por exemplo, a realização de *surveys* como o *World Value Survey* e a pesquisa *Voices of the Poor*. Isoladamente, essas pesquisas não seriam suficientes, mas se tomamos as evidências

trazidas por elas como complementares a processos deliberativos, os quais se dão em menor escala devido ao seu alto custo, podemos, então, embasar de forma adequada uma seleção de variáveis voltada para o contexto em questão.

No caso da abordagem de capacidades, há autores, como Nussbaum (2006), que criticam a falta de uma orientação sistemática indicando as dimensões centrais a serem consideradas. Entretanto, não podemos esquecer que a definição de uma lista oficial engessaria e limitaria a dinâmica de participação democrática e a adequação ao contexto que caracterizam a noção de capacidades. Sen não vê problema em fazer listas de capacidades para nortear estudos específicos. O autor discorda é com a canonização de capacidades em uma lista com base em reflexões teóricas. Isso seria uma forma de enfraquecer o debate público e a participação democrática, de frear a possibilidade de progresso nos entendimentos e definições. Ou seja, isso ignoraria o processo de definição de liberdades que são valorizadas por determinada sociedade, em um dado contexto.

A lista de liberdades centrais desenvolvida por Nussbaum (2006, p. 58-59) articula a dimensão teórica com uma diretriz para coleta de dados e é usada como fonte de seleção de dimensões por estudos como o de Kerstenetzky, Del Vecchio e Carvalho (2011). As liberdades centrais para Nussbaum são as seguintes: vida (capacidade de viver normalmente, sem morrer de modo prematuro); saúde do corpo (boas condições de saúde, nutrição); integridade física (liberdade de ir e vir com segurança, não violência física, sexual, doméstica); sentidos, imaginação e pensamento (poder exercitar os sentidos, a imaginação e pensamento livremente, educação adequada); emoções (condições de associação humana, amor cuidado); razão prática (formular concepção de direitos, reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida e liberdade de pensamento e culto); afiliação (liberdade de organização e integração social, não-discriminação); outras espécies (preocupação com a natureza e meio ambiente); diversão (poder se divertir); controle sobre o próprio ambiente (na dimensão política significa participar de decisões políticas, na dimensão material se relaciona a trabalho, propriedade).

Alkire (2007) aponta que, ainda que a lista de Nussbaum viabilize comparabilidade internacional e desenvolvimento de *surveys*, seu caráter predefinido é problemático na medida em que não tem aplicabilidade em contextos específicos. Nesta dissertação, a seleção de dimensões não seguirá uma lista predefinida. Iremos desenvolver uma lista, considerando as indicações de Robeyns citada por Alkire (2007, p. 107-8), a saber: formulação explícita, discussão e defesa de cada escolha de indicadores e capacidades; justificação metodológica

e, por último, processo em dois estágios partindo do ideal teórico, mas considerando listas mais pragmáticas e implementáveis no âmbito de políticas públicas.

Devemos esclarecer que nossa lista é um exercício empírico de caráter fundamentalmente exploratório e tentativo. Faremos um esforço para torná-la verosímil, mas consideramos que uma lista ainda mais adequada seria obtida a partir da participação democrática do máximo de atores e grupos sociais possível, o que, infelizmente, não é possível para o contexto desta pesquisa.

Tendo observado os indicadores, a unidade de análise, as informações disponíveis e o contexto para a escolha de quais capacidades serão consideradas, o próximo passo é a agregação. Já adentrando no próximo tópico, no que diz respeito à modelagem de interação e técnicas de identificação, há que se analisar qual(is) técnica(s) são mais apropriadas para os objetivos da pesquisa ou análise.

### **2.2.3 Coleta de dados: dados restritos e solução pragmática**

Os *surveys* domiciliares disponíveis, em sua grande maioria, são limitados em relação a indicadores, os quais seriam adequados em termos de funcionamentos e capacidades. Normalmente, trazem informações sobre renda e/ou consumo e outras informações sobre condições de vida, infraestrutura, acesso a bens e serviços. Raras vezes são pensados como um instrumento de coleta de dados para captar privação de capacidades. A princípio, podemos dizer que os dados favorecem pesquisas orientadas pela perspectiva de necessidades básicas insatisfeitas e dificultam estudos assentados na abordagem de capacidades.

Parte da literatura (não há consenso) nos mostra que a escassa disponibilidade de dados não pode ser um impedimento para se trabalhar com a noção de pobreza como privação de capacidades. Muitas pesquisas são respaldadas pelo referencial teórico da abordagem de capacidades, mesmo não conseguindo dados suficientes para mensurar capacidades de modo amplo. O próprio Sen (1997) explica como devemos lidar com esse tipo de dificuldade. "O problema não é, no entanto, de 'tudo ou nada'. Quando alguns funcionamentos são selecionados como significativos, um espaço avaliativo é especificado, e

isso por si só leva a uma "ordem parcial" sobre os estados de coisas alternativos" (Id., 1997, p. 205).

No Brasil, os dados públicos em nível federal não são coletados pensando em funcionamentos e capacidades. Mas segundo Souza (2014), é possível minimizar esse problema e trabalhar com dados do censo 2010 usando a abordagem de capacidades, a partir de um método que identifica categorias latentes relacionadas a funcionamentos e capacidades relacionados ao conjunto de variáveis analisadas (SOUZA, 2014, p. 28). Esse método é o GoM, que será descrito no capítulo 4.

Sabina Alkire (2007) discute a questão da limitação *versus* disponibilidade de dados. A autora defende que nos estudos em que o único objetivo é testar uma técnica, os dados existentes, mesmo sendo restritos, podem ser suficientes (Ibid., p. 98). A autora cita o trabalho de Reddy, Visaria e Asali (2006, p. 8), no qual é desenvolvida uma medida de pobreza baseada em capacidades elementares, sendo o banco de dados composto por informações referentes à capacidade de nutrição adequada. Ou seja, podemos estar orientados teoricamente pela abordagem de capacidades, ainda que, empiricamente nos deparemos com um banco de dados restrito. Cabe-nos reconhecer as limitações e apresentar, de modo claro e publicamente defensável, quais os pontos positivos e negativos das escolhas de dimensões e indicadores.

Destacamos aqui a carência de indicadores adequados. Alkire e Santos (2013) trabalharam com dados de mais de 100 países subdesenvolvidos e apontam que, no “surveys desenhados para diversas finalidades coletam informações com boa qualidade para os indicadores usados nas dimensões adicionais do IPM, tais como renda ou consumo, trabalho e meios de subsistência, ou violência” (Ibid., p. 35, tradução nossa). Mesmo com a melhoria de coleta de dados verificada nos últimos anos, a carência de informações afeta inclusive os dados mais básicos de acesso a serviços públicos e de infraestrutura. Dadas estas dificuldades, endossamos a constatação apresentada pelo *Multidimensional Poverty Peer Network* (MPPN) e *Oxford Poverty Human Development Initiative* (OPHI) (2014) de que “há um amplo consenso relativo à necessidade por uma ‘revolução de dados’”.

Para demarcar a posição de que, sim, é possível fazer pesquisa baseada na abordagem de capacidades com os dados existentes, ainda que eles não sejam os ideais, fazemos coro consideração de Sen (2010) de que não são todas as capacidades passíveis de mensuração. Ele reconhece que, de modo frequente, pode ser muito útil começar uma

avaliação prática analisando indicadores de renda. Contudo, tais indicadores devem ser bem trabalhados, ser submetidos a correções para diferenças de preços de modo a captar variações de circunstâncias para o indivíduo ou grupo. O autor assume que o pragmatismo é necessário para trabalhar à luz da abordagem de capacidades (SEN, 2010, p. 113). Afinal, é preciso usar os dados disponíveis, não podemos deixar de fazer pesquisas, avaliações e análises de políticas. Assim sendo, é possível manter a abordagem de capacidades como referência teórica e realizar as análises com os recursos metodológicos e dados disponíveis.

#### **2.2.4 Agregação: índices multidimensionais e sua diversidade**

Existem várias técnicas matemáticas que nos permitem agregar as informações dos indicadores em um índice, uma vez definida a unidade de análise. Chiappero-Martinetti e Roche (2009) desenvolveram uma revisão bastante completa de técnicas e aplicações empíricas de operacionalização da abordagem de capacidades, com competência metodológica e rigor na revisão de literatura que não conseguiríamos replicar aqui.

Não temos a pretensão de analisar cada uma das técnicas descritas. Pensamos, contudo, que seria interessante apresentar, nesse tópico, a título de exemplo, alguns índices multidimensionais que são usados em vários países e por instituições internacionais. Reconhecemos que índices multidimensionais podem ser constituídos de várias formas, mas nos limitamos a apresentar alguns exemplos, sem a intenção de cobrirmos todas as possibilidades. Utilizamos como critério de escolha dos índices que citaremos o fato de terem sido usados internacionalmente pelo Pnud e Banco Mundial.

Em âmbito internacional, esforços no sentido de produção de índices multidimensionais que possam orientar políticas públicas vêm sendo feitos há anos<sup>29</sup>. Nos parágrafos seguintes apresentaremos: O Índice de Desenvolvimento Humano, criado em 1990; o Índice de Pobreza Humana (IPH), sendo o IPH-1 para países subdesenvolvidos e o IPH-2 para países desenvolvidos, apresentado em 1997; e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), utilizado no Relatório de Desenvolvimento Humano desde 2010.

---

<sup>29</sup> Algumas formulações foram feitas por Drewnowsky e Scott (1966), Morris e Liser (1979) que criaram o Physical Quality of Life Index Indicadores considerados no PQLI: mortalidade infantil, expectativa de vida e alfabetização de adultos.

## IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH considera as seguintes variáveis: “(a) ausência de acesso a recursos públicos como saneamento básico, nutrição e saúde, por exemplo; (b) proporção da população analfabeta e (c) percentagem da população que não chega aos 40 anos de idade”. Ainda que tenha sido desenvolvido com uma referência conceitual ampla de pobreza como privação de liberdade, o formato do IDH está muito mais relacionado à abordagem de necessidades básicas insatisfeitas que à de capacidades. O próprio Sen (2010) problematiza criticamente o fato de que algumas medidas agregadas como o IDH estão sendo objeto de maior atenção, quando, na verdade, o quadro empírico e os próprios Relatórios de Desenvolvimento Humano trazem informações muito mais ricas e pormenorizadas.

Algumas vantagens do IDH são oriundas de sua simplicidade. Guimarães e Jannuzzi (2004) citam a facilidade de comunicação de resultados para um público amplo e a possibilidade de criação de modelos visuais que facilitam a comparação entre diferentes espaços (regiões, países etc) e tempos. Além disso, há também a introdução da pauta de saúde e educação como parte do conceito de desenvolvimento.

Em relação às desvantagens, os autores apresentam uma perspectiva bastante crítica - que consideramos pertinente - à proliferação de índices sociais e ao superdimensionamento do IDH. Os autores exemplificam a proliferação de medidas sintéticas nos estados brasileiros, citando alguns índices: Índice de Qualidade Municipal (IQM), IDH municipal, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), Índice de Desenvolvimento Social (IDS), Índice Social Municipal Ampliado (ISMA), e apontando que até mesmo alguns municípios criaram índices sociais próprios. No que diz respeito à sobrevalorização da medida (IDH e os três indicadores que o compõe) em detrimento do próprio fenômeno (o desenvolvimento humano), cabe ressaltar que esse é um problema já sinalizado na literatura (SARTORI, 1984) e não é uma exclusividade do IDH.

Voltando para a análise específica do IDH, temos que o índice é obtido por uma ponderação arbitrária, atribuição de pesos iguais para cada um dos indicadores. Alguns autores contestam a escolha dos indicadores (VEIGA, 2003; SEADE, 2002 *apud* GUIMARÃES e JANUZZI, 2004). Outros questionam ainda a manipulação aritmética, que é uma média aritmética, feita com indicadores de naturezas muito diferentes (JANUZZI, 2002 *apud* GUIMARÃES e JANUZZI, 2004, p. 6).

Outro problema é que as comparações intertemporais de IDH podem ser comprometidas, uma vez que nem sempre alterações nesse índice significam mudanças reais na situação do país. Algumas alterações podem ser decorrentes apenas de atualização e diferenças nos dados. Os autores destacam ainda o efeito indesejado de transformações matemáticas feitas nos indicadores, inviabilizando interpretações diretas e intuitivas. As grandes médias nacionais ocultam especificidades de regiões dentro dos países, principalmente, no indicador referente à renda (ROCHA, 2003; GUIMARÃES e JANUZZI, 2004).

Após uma análise crítica, os autores concluem que “o IDH apresenta pouca efetividade em aferir os impactos das políticas públicas, principalmente no concernente aos resultados e qualidade das ações multidimensionais implementadas” (GUIMARÃES e JANUZZI, 2004, p. 7). Eles indicam que existem outros indicadores mais apropriados para fins específicos de implementação e avaliação de políticas públicas. Os autores citam um indicador sintético qualitativo obtido por meio de Tipologias de Déficit Social, o qual é sensível às especificidades que conformam determinados perfis nos quais são classificados os municípios. Trazem ainda outro exemplo, também mais consistente do ponto de vista metodológico que o IDH, os “Indicadores Sociais Municipais”, desenvolvidos pelo IBGE, cujos resultados podem ser percebidos no nível de setores censitários.

#### *IPH 1 e IPH2*

Após discorrermos sobre o IDH, passamos a versar sobre o Índice de Pobreza Humana, que foi introduzido em 1996, como uma medida baseada em capacidades (ANAND; SEN, 1997) no Relatório do Desenvolvimento Humano. Em 1997, se consolidou, passando a ser usado pelo Pnud. O IPH busca captar a ocorrência de pobreza nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, de modo diferenciado. No caso dos países subdesenvolvidos, os indicadores usados são sociais; para os países desenvolvidos, considera-se também um indicador de renda.

O IPH-1 usado em países subdesenvolvidos tem como indicadores: percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos, proporção de adultos analfabetos, proporção da população sem acesso à água tratada e proporção de crianças menores de cinco anos com peso insuficiente. Os indicadores referentes a acesso à água tratada e a peso de crianças não são introduzidos no índice de maneira direta, é feita uma média simples desses indicadores (ROCHA, 2003, p. 27).

Para os países desenvolvidos são usados outros indicadores que buscam ser mais condizentes com a realidade desses países. O IPH-2 é composto pelos seguintes indicadores: percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 60 anos; proporção de adultos analfabetos funcionais; percentagem de pessoas que vivem abaixo da linha de privação de rendimento (50% da mediana do rendimento disponível ajustado das famílias) e taxa de desemprego de longa duração (12 meses ou mais).

Como se trata de um índice a ser aplicado em todos os países, cuja disponibilidade e qualidade dos dados variam muito de um país para o outro, as decisões em relação aos indicadores foram pragmáticas (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006). Foram utilizados vários bancos de dados e a unidade de análise escolhida foi a unidade geográfica. Em relação aos indicadores utilizados, por um lado existe uma crítica que considera que os indicadores usados são poucos e insuficientes para retratar a pobreza. Por outro lado, alguns defendem a parcimônia e consideram que, dada a limitação de dados, aumentar os indicadores pode ter efeitos ruins para a validade da medida. Outra questão relacionada à escolha dos indicadores e dimensões é a forma como elas foram feitas. Não houve um processo democrático e participativo que confira legitimidade à escolha dos indicadores. O ideal seria selecionar os indicadores e pesos que melhor representem as preferências sociais, mas nada garante que os indicadores selecionados no IPH atendem a esse requisito.

Em relação à forma de agregação realizada no IPH, Anand e Sen (1997), conforme descrevem Barros, Carvalho e Franco (2006), primeiramente agregaram a pobreza de toda população para cada dimensão e depois juntaram todas as dimensões. Essa opção metodológica, implica na impossibilidade de se obter um índice de pobreza sintético escalar de cada unidade geográfica (unidade básica de análise do IPH). Qual seria a limitação presente aqui? A incapacidade de desagregar por grupos sociais e populacionais. Esse índice não nos permite saber como os indicadores e a pobreza se organizam para negros e brancos, por exemplo.

Outra limitação observada é a da impossibilidade de agregação de unidades de análise. Por exemplo, não é possível dizer que os resultados dos municípios somados equivalem ao resultado do estado, conforme apontam Barros, Carvalho e Franco (Op. cit., p. 15). Isso ocorre porque os indicadores adotados têm bases populacionais distintas e a agregação dos indicadores é feita de forma não-linear (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2006, p. 15-16).

## IPM

Seguindo a apresentação dos índices pela ordem com que foram utilizados no Relatório de Desenvolvimento Humano, chegamos ao Índice de Pobreza Multidimensional Alkire-Foster, usado pelo OPHI, PNUD e no Relatório de Desenvolvimento da ONU desde 2010. O IPM foi formulado tendo como orientação teórica a abordagem de capacidades, sendo composto por três dimensões, a saber: saúde, educação e padrão de vida. Estas se desdobram em dez indicadores: nutrição e mortalidade infantil, anos de estudo e frequência escolar, além de eletricidade, saneamento, água potável, combustível para cozinhar, piso, bens domésticos.

É importante ressaltar que esses indicadores podem ser, e, de fato, são alterados para se adaptarem a contextos específicos. O Índice de Pobreza Multidimensional tem todas as dimensões com o mesmo peso. É considerado pobre o indivíduo ou domicílio (a unidade de análise pode variar) que tiver pelo menos um terço de privações dentre as elencadas no índice.

O método Alkire-Foster pode ser usado do modo padrão descrito no parágrafo anterior, mas também é aberto a adaptações, em que "o pesquisador deve optar, tendo em vista o critério dos valores públicos e consensos sociais, pela unidade de análise, dimensões, indicadores, cortes e pesos mais adequados" (SOUZA FILHO e ASSIS, 2013, p. 7-8).

O Índice de Pobreza Multidimensional vem sendo usado em 110 países e diversas unidades estaduais, como é o caso de Minas Gerais. No estado, o índice está sendo instrumento de diagnóstico e planejamento do Projeto Porta a Porta. Esse projeto é uma espécie de *survey* que obtém dados para selecionar comunidades e cidades a serem atendidas pelo Programa Travessia. A partir desse projeto e das informações do índice multidimensional, deve ser feito um esforço de planejamento intersetorial de política pública do estado em parceria com os municípios, conforme descrevem Souza Filho e Assis (2013).

Algumas vantagens do Índice Multidimensional de Pobreza, citadas pelos autores, são as seguintes: possibilidade de decomposição do resultado por dimensões e indicadores, identificando as privações mais recorrentes, comparação do percentual de pobres multidimensionais e do percentual de pobres por renda em determinada população, comparações internacionais significativas entre países de tamanhos diferentes, sensibilidade às múltiplas privações e captação de variações na intensidade das privações, mesmo que não haja alteração no número de pobres (SOUZA FILHO e ASSIS, op. cit., p. 8-9).

Algumas limitações do índice são a redução dos indicadores quando não há informação disponível (esse problema é compartilhado entre os índices multidimensionais,

inclusive, o que será proposto nesta dissertação); e a falta de segurança em relação à escolha das dimensões, dos indicadores, dos cortes e dos pesos pode gerar viés e indicar resultados artificiais. (SOUZA FILHO e ASSIS, op. cit., p. 9).

O governo federal, por meio do MDS (VAZ, 2013, 2014; FERES; VILLATORO, 2013), vem apresentando diversas críticas ao IPM. Dentre as críticas que consideramos mais interessantes estão a ausência de alguns indicadores importantes como acesso ao trabalho (levando em consideração a informalidade) e à proteção social, ocorrência de trabalho infantil, acesso à creche, diferenças entre ambientes urbanos e rurais e questões relacionadas a transporte público. Uma crítica feita pelo MDS ao IPM que concerne diretamente ao nosso estudo é a condição de idosos sem remuneração, seja pelo trabalho seja por previdência social. Pontos importantes são contemplados por essas críticas, entretanto não inviabilizam a utilização do IPM no Brasil. O Brasil poderia, inclusive, preencher as lacunas que encontrou na formulação do OPHI, de forma análoga ao que vem fazendo países como México e Colômbia<sup>30</sup>.

Uma vez apresentados o IDH, IPH-1 e IPH-2 e IPM, consideramos ter cumprido a intenção desse tópico que era trazer questões relacionadas à agregação, não de modo pormenorizado, mas sim por meio de exemplos de índices trabalhados internacionalmente. Fechamos essa seção inspiradas por diversas possibilidades de construção de um índice, contudo todas são sujeitas a questionamentos. É necessário ter ciência dessa diversidade e conseguir perceber as limitações e dialogar com as críticas; por isso, uma seção repleta de exemplos como essa se justifica por compor um repertório a partir do qual é possível se inspirar e dialogar com algumas formulações. Ressaltamos, entretanto, que a escolha de um critério de agregação depende de muitos aspectos a começar pelos teóricos-conceituais, passando pelas escolhas metodológicas e de indicadores que devem estar em sinergia com a conceituação utilizada e com os objetivos da medida.

## 2.3 Considerações

O presente capítulo foi dedicado a concepções de pobreza. Optamos por discorrer sobre abordagem unidimensional e abordagem multidimensional. O enfoque monetário é

---

<sup>30</sup> Retomaremos essa questão no capítulo 4, ao tratar das variáveis a serem selecionadas.

unidimensional e considera o espaço de renda ou consumo. Exploramos tal abordagem devido a sua importância e prevalência histórica na literatura econômica e na orientação de políticas públicas. A abordagem multidimensional é a concepção que, enfim, compreende o fenômeno da pobreza em termos de sua multidimensionalidade. Existem várias formulações de pobreza multidimensional. Nesta dissertação, tratamos de necessidades básicas insatisfeitas como uma abordagem importante para transpor a ideia de que só renda seria suficiente para conceituar e medir pobreza. Importante também, o enfoque de capacidades, que vem tendo sua importância cada vez mais reconhecida na literatura e por instituições internacionais como Pnud-ONU, Banco Mundial, dentre outras.

Adotamos a metáfora do rio para organizar visivelmente os elementos que tratamos na presente pesquisa. De acordo com tal metáfora, poderíamos vislumbrar dois rios para fins didáticos, um rio representaria a perspectiva monetária e o outro a de capacidades.

A abordagem monetária, tomada como um todo, é um rio. A montante, está uma nascente principal em termos de concepção de justiça que é o utilitarismo, acompanhado de uma nascente menos reconhecida que é a abordagem baseada em direitos de Atkinson. A influência do utilitarismo na abordagem monetária pode ser percebida pela ideia de maximização da utilidade por meio do consumo. Em acordo com essa perspectiva, a renda seria o instrumento que traria satisfação e prazer individual. O bem-estar de cada indivíduo depende do nível de renda que ele tem para adquirir bens e serviços que o satisfaçam.

Em um outro espaço de entendimento, a abordagem baseada em direitos determina que nenhum indivíduo de uma sociedade viva com renda inferior a um determinado patamar. Estas influências teóricas vão descendo em direção ao leito do rio.

Seguindo a dinâmica do rio, temos alguns afluentes desaguando. No caso da abordagem monetária, chegam diversos afluentes. Há o afluente que representa o conceito de pobreza absoluta, outro o de pobreza relativa, um terceiro representando a pobreza subjetiva. Alguns afluentes trazem a ideia de definir pobreza pelo consumo, outros pela renda. Esses diferentes afluentes se encontram e se misturam no leito do rio.

Próximo à foz, temos na água que percorre o leito as medidas de pobreza, que devem ser coerentes com os afluentes que se juntaram ao rio. Essas medidas podem ser mais ou menos complexas, um índice que atende a vários axiomas, como o Índice FGT, ou menos complexas, como uma linha de pobreza administrativa. Fato é que essas diferentes medidas

estão surgindo de uma mesma água. Sendo esta água composta por uma mistura de diversos elementos.

E onde esse rio vai desaguar? A jusante, temos as políticas públicas. Esse rio pode desaguar em forma de políticas de transferência de renda, de políticas tributárias com impostos progressivos, de políticas de acesso a crédito etc. Nesta dissertação, vamos voltar nossas atenções para um programa de transferência de renda específico, que está a jusante do rio da abordagem monetária: o BPC, que será tratado no próximo capítulo.

Feita essa abstração em torno de como seria o rio da abordagem monetária, queremos desenvolver esse mesmo exercício com a perspectiva multidimensional, que representa o rio principal. A abordagem de capacidades é um afluente do rio multidimensional, que dada a sua importância nesta dissertação, é um rio que se junta ao rio principal (pobreza multidimensional). A adequação desse rio é justificada, principalmente, porque ele consegue incluir todas as pessoas considerando suas heterogeneidades. Passamos a tratar do rio do enfoque de capacidades, enquanto um dos rios derivados da perspectiva multidimensional.

A montante desse rio, temos a concepção de justiça baseada em capacidades e liberdade, que é a nascente principal. Podemos observar também outra nascente que é a dos direitos humanos e está relacionada a esse rio, mas se comunica com outros rios também. A concepção de justiça desenvolvida por Amartya Sen está no âmbito da abordagem dos direitos humanos, mas a ideia geral de direitos humanos é apropriada por várias outras questões e abordagens, além da de capacidades. A liberdade como fim principal é central na concepção de Sen. Aqui estamos considerando a liberdade substantiva. A ideia de justiça alimenta o rio com as noções de direitos, participação democrática e cidadania.

Descendo o rio, temos o conceito de pobreza como privação de capacidades básicas. Um operador analítico importante presente nas águas desse rio é o conceito de fatores de conversão, que indica que a transformação de bens e recursos em funcionamentos não acontece sempre da mesma forma, ela é influenciada por fatores pessoais, sociais e ambientais. Esse conceito encontra com as inspirações sobre liberdade e vai correndo o leito do rio.

A água desse rio abriga diversas dimensões, que são discutidas em termos de funcionamentos e capacidades. Alguns estudiosos cobraram desse rio que sejam indicados de antemão quais são as dimensões presentes em suas águas, formando o que seria um

conjunto de capacidades básicas. Contudo, as dimensões não são fixas. Considerando a proposição de Sen, defendemos que é preciso estarmos abertos a observar quais são as principais dimensões demandadas em cada contexto específico. Assim, considerando um contexto específico, delimitaremos quais as capacidades a serem acatadas como básicas pelas pessoas que estão vivendo naquele contexto.

A partir de um contexto, de articulações conceituais e escolhas metodológicas, desenvolvem-se índices multidimensionais. A forma como esses índices são criados depende de vários elementos, por exemplo, de quais indicadores e unidades de análise são considerados, da forma como são agregadas as informações. Na definição dos pesos de cada indicador e de cada dimensão, é necessário considerar os objetivos pelos quais foram feitos os índices.

A jusante desse rio, temos políticas públicas orientadas por uma perspectiva multidimensional que compreende que o fenômeno da pobreza se dá em dimensões diversas. Para que possamos de fato superá-lo, precisamos conhecer e analisar sua ocorrência global e sua ocorrência em cada dimensão. As ações e políticas públicas inspiradas por essa abordagem podem ser avaliações como os Relatórios de Desenvolvimento Humano, baseados em medidas multidimensionais, planos de governo com ações multisetoriais, como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria, ou projetos de coletas de dados contemplando a ideia de capacidades, como parece ser o Projeto Porta a Porta.

Por meio da descrição desses rios, buscamos sintetizar a discussão feita nesse capítulo sobre as abordagens monetária e de capacidades, considerando conceituações e desafios de operacionalização. Explicitamos que nossa proposta é navegar pelo rio da abordagem de capacidades. Desse modo, o conceito de pobreza como privação de capacidades básicas nos é caro e sua sistematização em uma medida deve se dar à luz de um contexto específico. No exercício proposto nesta dissertação, consideramos idosos e pessoas com deficiência no Brasil, uma vez que eles constituem o público do programa BPC. Passamos, então, a observar esse contexto específico no próximo capítulo.

### **CAPÍTULO 3 - Especificidades de idosos e pessoas com deficiência no espaço multidimensional da pobreza**

No presente capítulo, nossa intenção é caracterizar o espaço multidimensional da pobreza considerando dois grupos específicos: idosos e pessoas com deficiência. O espaço multidimensional da pobreza é construído pelo imbricamento e pela interação de fatores de conversão como classe, etnia, gênero, grupo etário, local onde mora etc. Assim sendo, faz-se necessário desenvolver modelos que reconheçam e identifiquem capacidades básicas relacionadas a esses diferentes grupos (GRUSKY e KANBUR, 2006, p. 2), dados seus fatores de conversão. Cabe destacar que não consideramos que deficientes e idosos sejam um grupo único, sabemos que cada um desses grandes grupos possui suas especificidades. Com o objetivo de identificar questões e privações de capacidades relacionadas a pessoas idosas e com deficiência, desenvolveremos as primeiras quatro seções.

Na primeira seção, o conceito de deficiência é analisado, apresentamos diferentes narrativas e enfoques que disputam sentidos em torno deste conceito e tratamos ainda da mensuração deste fenômeno em pesquisas. Na sequência exploramos a correlação entre deficiência e pobreza, pontuando que a concepção de capacidades e direitos humanos são interessantes para se pensar esse fenômeno. Após contextualizarmos questões referentes a pessoas com deficiência, o terceiro e o quarto tópicos são destinados a discussões sobre pessoas idosas. Trazemos alguns elementos para a reflexão sobre o conceito de idoso e os papéis sociais que são atribuídos a eles. Na sequência, tratamos da relação entre pobreza e velhice e ressaltamos a importância da previdência social e de transferências de renda não contributivas para esse público, no que tange à proteção contra a situação de pobreza. Reconhecemos que não existe um grupo homogêneo das pessoas com deficiência ou dos idosos. Afinal, os sujeitos que possuem essas características as vivenciam simultaneamente a vários outros atributos, em diferentes contextos e com diferentes fatores de conversão. Neste capítulo, não teremos condições de explorar toda essa diversidade, ainda que ela esteja orientando nossas reflexões.

O tópico final é destinado à política pública em si, ele será voltado para o BPC. Esse Benefício foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – Lei 8.742/93. Teve seus critérios de elegibilidade definidos

pela Lei 8.742, mas só foi operacionalizado em 1996. Desde então, foi alterado pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008 e pelas Leis nº 12.435<sup>31</sup>, de 06/07/2011 e nº 12.470<sup>32</sup>, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS. Em 2014, essa transferência de renda atendeu 4.130.432 de beneficiários, sendo 2,253 milhões de pessoas com deficiência e 1,876 milhão de pessoas idosas, segundo dados da SAGI-MDS. Iremos abordar as fases do BPC, desde a inspiração da renda não contributiva para pessoas idosas e com deficiência, que foi formalizada na Constituição de 88, até a realidade atual desse programa, marcado por querelas judiciais. Em relação às controvérsias em torno do BPC, manteremos o foco na questão de delimitação de público alvo e de cobertura do Benefício.

O percurso a ser desenvolvido neste capítulo traz à tona a necessidade de esforços no sentido de desenvolver metodologias válidas e politicamente factíveis, frente a um cenário conturbado, no que concerne à definição de público beneficiário de uma política que tem impacto direto na vida de milhões de brasileiros em situação de pobreza.

### 3.1 Deficiência, indivíduo e sociedade em relação: conceitos e mensurações acerca da pessoa com deficiência

Assim como o conceito de pobreza (discutido no segundo capítulo), a definição do conceito de deficiência também está em disputa. Ao longo dos anos, foi moldado por diferentes narrativas, conforme nos apresenta Wederson dos Santos (2010) citando vários autores. Cabe destacar que essas narrativas coexistem nos dias atuais. A mais antiga é a construção religiosa, que explica a deficiência pela ideia de castigo, que serviria como purificação e deveria inspirar à caridade. A narrativa religiosa perdeu espaço frente a outras que foram desenvolvidas com o passar dos anos, mas isso não significa que ela tenha sido suprimida.

---

<sup>31</sup> Lei que muda o conceito de família usado para fins de concessão do BPC. Tendo sido estabelecido o seguinte conceito: “§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.”

<sup>32</sup> Dentre outras atribuições, a Lei 12.470 acrescenta o art. 21-A à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência.

A partir do século XIX surgiu a narrativa biomédica sustentada pelo discurso científico, que se opunha a concepções místicas e religiosas. No século XX, década de 1960, outra perspectiva entra na disputa do conceito de deficiência, demandando uma compreensão social e política do fenômeno. Ao longo da história do construto conceitual, podemos observar que o foco sai da vontade divina, ficando por muito tempo em uma questão individual de saúde ou doença e caminha para uma concepção não individualizante, que busca abranger a forma de organização da sociedade.

O modelo biomédico ou médico compreende a deficiência como determinado nível de impedimento corporal, restrições funcionais ou comprometimento de capacidades cognitivas. O corpo deficiente seria aquele com lesão permanente, que deveria ser submetido a controle ou à cura (COURTINE, 2006; FOUCAULT, 2001, 2004 *apud* SANTOS, 2010, p. 84). Esta linha de pensamento orientou levantamentos demográficos no Brasil no final do século XIX e ao longo do século XX, que consideravam deficiência como “um conjunto específico de defeitos corporais.” (MEDEIROS e DINIZ, 2004, p. 114)

A perspectiva médica elenca diferenças entre doença e deficiência. Essa diferenciação pode comprometer as condições de vida de pessoas doentes que experimentam situações de deficiência. “Ao não reconhecer que os doentes também experimentam a deficiência, o modelo médico exclui da atenção das políticas públicas uma grande parcela da população que necessita delas” (Idem, *Ibid.*, p. 109). Ao denunciarem a exclusão de políticas públicas sofrida por pessoas com doenças, Medeiros e Diniz estão se referindo a políticas públicas de modo bem amplo. Neste sentido, estão sendo consideradas políticas públicas todas as ações do Estado que possam representar algum benefício na vida das pessoas com deficiência, desde ajustes no sistema de transportes, a políticas de assistência social, por exemplo.

O modelo social, por sua vez, tem uma compreensão mais ampla nesse sentido. Usando o exemplo dado por Medeiros e Diniz (*op. cit.*, p. 110), tanto a pessoa que usa cadeira de rodas, porque está se recuperando de uma doença temporária quanto uma pessoa que é paraplégica, ambas necessitam de um ônibus com elevador para cadeira de rodas. É como se o modelo médico só olhasse para a pessoa paraplégica, já o modelo social olha para ambos os indivíduos em cadeiras de rodas nesta exemplificação e pondera que ambas vivenciam uma situação de exclusão. Pessoas com doenças crônicas incapacitantes são consideradas elegíveis, pela primeira dimensão do critério de elegibilidade do BPC.

O enfoque social surgiu na década de 60 no Reino Unido; ele contesta a noção de deficiência como uma questão individual e percebe a deficiência como um problema social de responsabilidade de determinada sociedade. Medeiros e Diniz (2004) apresentam como o modelo social negava a centralidade da questão da patologia, tão ressaltada no construto médico. Na concepção social, a lesão nada mais é que uma característica corporal, como o sexo ou a cor da pele. A deficiência é socialmente construída, sendo “resultado da opressão e da discriminação sofrida pelas pessoas em função de uma sociedade que se organiza de uma maneira que não permite incluí-las na vida cotidiana” (Idem, *Ibid.*, p. 109). A deficiência é entendida tal qual uma construção opressora, como gênero e raça. “Se para o modelo médico lesão levava à deficiência, para o modelo social sistemas sociais excludentes levavam pessoas com lesões à experiência da deficiência.” (Idem, *Ibid.*)

Acreditamos que o lema “os limites são sociais, não do indivíduo”, levado a cabo pelo modelo social, guarda certo radicalismo que não condiz com a realidade de algumas pessoas com deficiência. Esse *slogan* teve um papel relevante para negar o modelo médico, mas caminha para um outro extremo. Boa parte das dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência são sociais, mas existem algumas que não podem ser completamente resolvidas só por ajustes sociais e ambientais. Há limitações do indivíduo. A parcimônia neste caso parece nos conduzir para um entendimento de que devemos estar atentos à inter-relação do indivíduo com sua saúde, de um lado, e com a sociedade, de outro.

No Brasil, a influência do modelo social pode ser notada em marcos legais como a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, aprovada em 1999, as Leis 10.048/2000 e 10.098/2000 regulamentadas em 2004 pelo Decreto 5.296, que tratam da acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e a ratificação da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU pelo Congresso Nacional, com *status* constitucional. Esses marcos legais sinalizam claramente um comprometimento por parte do Estado em reconhecer os direitos básicos de todas as pessoas, atentando-se para as especificidades trazidas pela deficiência, não as relegando exclusivamente para a responsabilidade individual (SANTOS, 2010, p. 89). Os comprometimentos legais são desdobrados em aprimoramentos nas políticas públicas existentes voltadas a esse público, bem como nas pesquisas que buscam conhecê-lo e acompanhá-lo.

Os *surveys* nacionais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1981 e os Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 mensuram a população com deficiência a partir das diretrizes conceituais propostas nas Constituições de 1967 (artigo 175

e artigo único da Emenda 12, de 1978) e de 1988 (artigos 7, 23, 24, 37, 203, 208 e 227) e demais marcos legais relacionados<sup>33</sup>. É no Censo 2000 que podemos observar que o discurso estritamente biomédico perde espaço para o modelo social, configurando uma coexistência dessas perspectivas nas perguntas do Censo.

O impacto do deslocamento do modelo médico para o social foi notado na configuração censitária da população com deficiência no Brasil, quando comparados os números do Censo de 1991 com do Censo 2000, de 1,14% nos anos 1990 a população com deficiência em 2000 era 14,5% dos brasileiros (MEDEIROS; SQUINCA e DINIZ, 2006, p. 1). Medeiros e Diniz (2004) explicam as diferenças na mensuração de deficiência entre os Censos 1991 e 2000 e Pnad 1998:

Seguindo a tendência mundial de não mais limitar a coleta de informações sobre deficiência à identificação apenas da população com algum tipo de lesão, o Censo Demográfico de 2000, em seu questionário amostral, utiliza um inquérito com base em dois esquemas distintos. O primeiro foi formado a partir de um modelo centrado nas características corporais, como no Censo de 1991 e pesquisas anteriores. O segundo foi montado com base em uma escala de gradação de dificuldades na realização de tarefas. Mantém, em sua concepção, alguma semelhança com a utilizada na PNAD de 1998. Com isso, o Censo de 2000 garantiu um grau aceitável de comparabilidade com o Censo de 1991, ao mesmo tempo em que marcava a transição para uma nova forma de levantar informações sobre deficiência. O questionário do Censo de 2000 é menos abrangente que o da PNAD de 1998 e requer que as dificuldades sejam permanentes para registrá-las. Isso exclui da contagem pessoas que experimentam a deficiência. No entanto, é inegável que o novo método de identificação é muito mais abrangente que o usado no censo anterior. (MEDEIROS e DINIZ, 2004, p. 117)

O Censo Demográfico de 2010 segue recomendações internacionais (LENZI, 2012, p. 13), propostas no documento da ONU “Princípios e Recomendações para Censos Populacionais e Domiciliares”, do original “Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses” (2008)<sup>34</sup>. A metodologia em voga está em consonância com os Relatórios Mundiais sobre a Deficiência (2001, [2011]<sup>35</sup> 2012). Neles se aponta a necessidade de equilibrar “modelo médico” e “modelo social” para considerarmos a questão

---

<sup>33</sup> Um histórico de como se mensurava população com deficiência e da referência ao tema nas Constituições brasileiras pode ser encontrado em Medeiros e Diniz (2004, p.115).

<sup>34</sup> O Brasil é membro do Grupo de Washington sobre Estatísticas das Pessoas com Deficiência (Washington Group on Disability Statistics - GW). Este grupo realiza esforços no sentido de padronizar o levantamento das estatísticas das pessoas com deficiência, tanto nos censos populacionais como em outras pesquisas domiciliares. (IBGE, 2010)

<sup>35</sup> A obra consultada é uma tradução do original World Report on Disability, publicado em 2011.

da deficiência delineando um conceito inter-relacional. Baseado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF, o relatório “compreende funcionalidade e deficiência como uma interação dinâmica entre problemas de saúde e fatores contextuais, tanto pessoais quanto ambientais” (OMS, 2011, p. 4).

A CIF foi elaborada com intuito de ser universal, para a CIF não se trata de dividir os seres humanos em um grupo normal e um grupo com deficiência. A classificação deve ser feita no que tange à funcionalidade humana e, assim, é estabelecida como um *continuum* “a deficiência é uma questão de mais ou menos, e não de sim ou não” (OMS, 2011, p. 5).

No caso do Censo Demográfico brasileiro de 2010, as questões sobre deficiência estão voltadas para dificuldade de enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus e de realizar atividades habituais, como trabalhar ou ir à escola (que se referem a limitações advindas de alguma deficiência mental/intelectual). Nosso Censo, portanto, contempla os domínios propostos internacionalmente pela ONU, a saber, visão, audição, mobilidade e cognição. As perguntas relacionadas à visão, audição e mobilidade do Censo 2010 são desenhadas para serem respondidas considerando graus ou níveis de dificuldade, da forma como estabelece a CIF no entendimento que deve-se analisar a deficiência como um *continuum*, uma questão de mais ou menos. Todavia, a pergunta sobre deficiência mental recai em um binarismo (de sim ou não), que é considerado inapropriado pela CIF. Os indicadores relacionados à deficiência no Censo brasileiro ainda são muito restritos, em adição a esse problema, mudanças no questionário inviabilizam algumas comparações. Por exemplo, no questionário do Censo 2000 havia uma pergunta sobre atendimento escolar especial, mas no Censo 2010 não há essa pergunta, o que implica em perda de informação sobre a ocorrência de acesso a metodologias especializadas de educação.

Tecemos considerações conceituais e metodológicas sobre a deficiência. Falta agora apresentar alguns dados empíricos para visualizarmos a ocorrência do fenômeno no Brasil<sup>36</sup>. Em 2010, 45.606.048 milhões de brasileiros, ou seja 23,9% da população, declararam ter pelo menos uma das deficiências investigadas pelo Censo. A maior parte vive em áreas urbanas e a Região Nordeste concentra os municípios com os maiores percentuais da população com algum tipo de deficiência. O fenômeno é mais prevalente entre mulheres, com uma diferença de 5,3 pontos percentuais entre mulher e homens. Conforme é previsto, a ocorrência de

---

<sup>36</sup> No próximo capítulo, exploraremos com a devida atenção a realidade empírica das pessoas com deficiência no Brasil a partir de dados do Censo Demográfico 2010.

alguma deficiência é maior em grupos etários mais avançados. A deficiência severa, entendida pelo IBGE (2010) como grande dificuldade ou incapacidade de ver, ouvir ou se locomover e ou presença de deficiência mental ou intelectual, também é mais prevalente entre idosos (41,81%).

Fechando este tópico, lembramos que a abordagem de capacidades também se faz presente em discussões sobre a deficiência e que a mesma segue fortemente amparada na perspectiva de direitos humanos, conforme pode-se verificar em diversos documentos internacionais. No primeiro capítulo, tangenciamos essa relação. Agora voltamos a abordá-la, pois ela é constitutiva para adequação da abordagem de capacidades à compreensão do espaço multidimensional da pobreza vivenciado por parte das pessoas com deficiência. Nussbaum (2006) destaca que o debate da deficiência voltado para a esfera dos direitos é fulcral para promover alterações em realidades de privações das pessoas com deficiência. A autora se baseia no modelo social e considera discriminação e privação de liberdade culminam em comprometimento da dignidade humana, devido a uma sociedade que não cria as condições para incluir e atender aos direitos de pessoas com deficiência (NUSSBAUM, 2006 *apud* SANTOS, 2010, p. 89).

Neste tópico, versamos sobre as narrativas de entendimento da deficiência, indicando que a deficiência deve ser compreendida como uma interação dinâmica entre problemas de saúde e fatores contextuais e sociais. Expusemos brevemente a existência de relação entre a abordagem de capacidades e direitos. Na próxima seção, compreenderemos a importância de uma percepção sobre a deficiência pautada nos direitos humanos para defender a superação da relação entre pobreza e deficiência.

### 3.2 Pobreza e pessoas com deficiência: uma correlação empírica, cuja superação tem respaldo na concepção de direitos humanos e capacidades

A relação entre pobreza e deficiência vem sendo observada e comprovada em vários países. Para Mitra, Posarac e Vick (2011, p. 1), deficiência e pobreza são fenômenos dinâmicos e intrinsecamente ligados. A literatura aponta que existe um círculo vicioso entre deficiência e pobreza (EIDE e INGSTAD, 2013; MITRA et al., 2011; OMS, 2011) e ressalta que “sem colocar as necessidades de pessoas com deficiência em primeiro plano, existe um alto risco de manter a relação entre deficiência e pobreza” (EIDE e INGSTAD, 2013, p. 4).

Ainda que encontremos estudos que indicam uma relação bidirecional entre pobreza e deficiência, nesta dissertação vamos nos ater à noção de que pessoas com deficiência<sup>37</sup> tendem a ser mais vulneráveis à pobreza, uma vez que seus fatores de conversão de recursos em funcionamentos operam com maior dificuldade. Elas “costumam requerer mais recursos para obter os mesmos resultados finais que pessoas não deficientes” (OMS, 2011, p. 10).

Pessoas com deficiência, em geral, têm menor acesso a emprego e à educação, maiores custos com saúde<sup>38</sup> e tratamentos, dentre outros fatores que implicam na necessidade de mais recursos (se comparadas a pessoas sem deficiência) para alcançar os funcionamentos necessários. Desse modo “pessoas com deficiência e suas unidades familiares têm uma maior chance de serem mais pobres do que as pessoas sem deficiência com rendas similares” (Idem, Ibid., p. 10). Os fatores de conversão pessoal atuam em interação com os fatores de conversão social e ambiental. A experiência de deficiência e de pobreza de determinado ser humano é um produto de problemas de saúde, de fatores pessoais, de fatores ambientais, da forma com que a sociedade lida com cada uma das deficiências, dentre outros.

---

<sup>37</sup> Existem controvérsias sobre qual ou quais termo (s) são apropriados, optamos por usar pessoa com deficiência, uma vez que busca centrar-se na pessoa e não na deficiência. Mas, mesmo quando reproduzimos trechos em que aparecem o termo deficiente, mantemos nosso compromisso de não reduzir as pessoas a experiências de deficiência por elas vividas.

<sup>38</sup> “Uma análise dos dados da Pesquisa Mundial de Saúde feita em 15 países subdesenvolvidos, sugere que as unidades familiares com membros deficientes gastam relativamente mais com serviços de saúde do que os domicílios sem membros deficientes” (OMS, 2011, p. 41).

É interessante pensarmos questões específicas de pessoas com deficiência a partir do conceito de capacidade externa (FOSTER e HANDY, 2009), que são “estados e ações que são acessíveis somente através de outras pessoas”, tendo em mente o conceito de capacidades, como um conjunto de funcionamentos que em última instância se refere à liberdade substantiva (SEN, 2010). O exercício proposto aqui é o de compreender que pessoas com deficiência podem gozar de uma capacidade no seu sentido pleno, de uma capacidade externa, ou até mesmo não gozar de uma capacidade. “Pessoas com a mesma deficiência podem enfrentar tipos e graus de restrição muito diferentes, dependendo do contexto” (OMS, 2011, p. 22).

Por exemplo, a liberdade de usar o banheiro (sanitário) em sua casa para uma pessoa paraplégica pode ser pensada em três níveis: *não ter esta liberdade*, caso em sua casa não tenha nenhum banheiro ou tenha um banheiro (que ela não consiga usá-lo sozinha) e não poder contar com o auxílio de ninguém; *capacidade externa*, ter um banheiro (que ela não consiga usá-lo sozinha), mas contar com a ajuda de alguém sempre que precisar; *capacidade*, ter um banheiro adaptado de modo que ela consiga usá-lo sozinha.

Com este exemplo, buscamos mostrar que no quesito banheiro (sanitário) em casa, para uma pessoa sem deficiência não ser considerada pobre bastaria ter banheiro em casa, já para uma pessoa paraplégica não é tão simples assim. Em outras palavras, pessoas com deficiência tendem a estar mais vulneráveis à pobreza, porque sua vulnerabilidade depende de outros fatores para além de sua restrição física, mental etc.

A relação entre deficiência e pobreza é percebida numericamente. A ONU, em informe divulgado em 2009<sup>39</sup>, apontava que 426 milhões de pessoas com deficiência viviam abaixo da linha da pobreza nos países subdesenvolvidos, o que corresponde a uma participação de entre 15% e 20% das pessoas com deficiência entre os pobres desses países (STANG ALVA, 2011, p. 8). Mitra, Posarac e Vick (2011) estudaram 15 países da África, Ásia e América Latina a partir de dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) 2002-2004 e concluíram que

---

<sup>39</sup> Ver: <https://nacoesunidas.org/acao/pessoas-com-deficiencia/>

deficiência está associada à pobreza multidimensional<sup>40</sup> com significância estatística em 11 dos 14<sup>41</sup> países subdesenvolvidos por eles analisados.

A porcentagem de pessoas com deficiência entre a população pobre nos Estados Unidos é alta, ultrapassando inclusive dados de países subdesenvolvidos. De acordo com dados de 2010 do Censo dos Estados Unidos (*Census Bureau*), em 2009, a taxa de pobreza de pessoas com deficiência entre 18 e 64 anos era de 25%, enquanto a taxa de pobreza para pessoas sem deficiência da mesma faixa de idade era de 12,5%. (DeNAVAS-WALT; PROCTOR; SMITH, 2011, p. 18).

Essa relação é verificada também em países da Europa. De acordo com estudo que avaliou o impacto dos planos de austeridade dos governos europeus sobre os direitos das pessoas com deficiência, divulgado em 2012, as pessoas com deficiência estão mais propensas a serem pobres comparativamente às pessoas sem deficiência; “mais de 1 para cada 5 pessoas estão em risco de pobreza na EU (21,1%), em comparação com 14,9% para pessoas sem deficiência, uma diferença de 6,2 pontos percentuais” (HAUBEN et al., 2012, p. 23, tradução nossa). Essa pesquisa mostrou ainda que, em 11 países (Bulgária, Chipre, Estônia, Grécia, Espanha, Finlândia, Lituânia, Letônia, Portugal, Eslovênia e Reino Unido), as pessoas com deficiência têm 25% a mais de chance de serem pobres.

Segundo Mitra, Posarac e Vick (2011, p. 198-199), as pessoas categorizadas na medida de prevalência de deficiência base<sup>42</sup> é incapaz ou têm grande dificuldade em pelo menos um destes aspectos: ver ou reconhecer pessoas; mover-se; concentrar-se ou de lembrar das coisas; autocuidado. 13,5% da população brasileira tem deficiência base. Existe ainda a medida de prevalência de deficiência ampliada, que abrange as pessoas que são incapazes ou têm grande dificuldade em pelo menos um destes aspectos: ver ou reconhecer pessoas; mover-se; concentrar-se ou de lembrar das coisas; autocuidado; ver ou reconhecer objeto no comprimento do braço; relações pessoais ou participação na comunidade; aprendizado de uma nova tarefa; tratar conflitos ou tensão com os outros. 21, 5% da população brasileira se enquadra na medida de prevalência de deficiência ampliada. Ao

---

<sup>40</sup> Conforme discutimos no capítulo 2, existem vários métodos para mensurar pobreza multidimensional. Mitra, Posarac e Vick (2011) calcularam usando os métodos de Bourguignon and Chakravarty (2003) e Alkire and Foster (2009).

<sup>41</sup> Embora a pesquisa como um todo tenha coberto 15 países, no quesito pobreza multidimensional 14 países foram analisados, devido à disponibilidade de dados.

<sup>42</sup> O conceito de prevalência é usado em áreas como epidemiologia e estatística para indicar proporção de casos existentes numa determinada população.

analisar as prevalências, proporção de pessoas com deficiência na população, temos que a ocorrência de deficiência ampliada na população brasileira é mais comum que a deficiência base.

A fim de apresentar especificamente o caso brasileiro, iremos nos valer dos resultados obtidos por Mitra, Posarac e Vick (2011)<sup>43</sup>. Em todas as dimensões analisadas, a deficiência apareceu associada a um menor bem-estar, tanto no nível individual quanto de domicílio. No que tange ao índice de posse de bens e nos gastos com consumo não relacionados à saúde, os domicílios com pessoas com deficiência têm participação maior no primeiro quintil, diminuindo sua participação, na medida em que aumentam os quintis. É nos domicílios com pessoas com deficiência, onde aparecem as maiores taxas de gastos com saúde, que estão mais pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza de 1, 25 e 2 dólares por dia e que se tem menor acesso a boas condições de vida.

Os piores resultados continuam associados com a deficiência também no nível individual, em relação à educação (primeiro grau completo) e ao emprego. 32% das pessoas com deficiência vivem em situação de pobreza multidimensional, enquanto 16% das pessoas sem deficiência vivenciam esta situação.

Cabe indicarmos que, do ponto de vista comparativo, para o Brasil a relação de indicadores com resultados ruins e deficiência é sempre estatisticamente significativa; o mesmo não ocorre na maioria dos outros países analisados. No Brasil a situação de pessoas com deficiência tende a ser pior que a situação de pessoas sem deficiência. Além disso, essa correlação é mais forte em nosso país que em outros.

Concluimos essa exploração referente a experiências de pobreza e pessoas com deficiência cientes de que no Brasil, assim como em vários países do mundo (tanto desenvolvidos quanto subdesenvolvidos) as pessoas com deficiência têm maior propensão a vivenciarem a situação de pobreza. Será que essa correlação também é verdadeira para pessoas idosas? Antes de respondermos a essa pergunta, no próximo tópico, passaremos a investigar algumas questões relacionadas a como conceituamos a velhice.

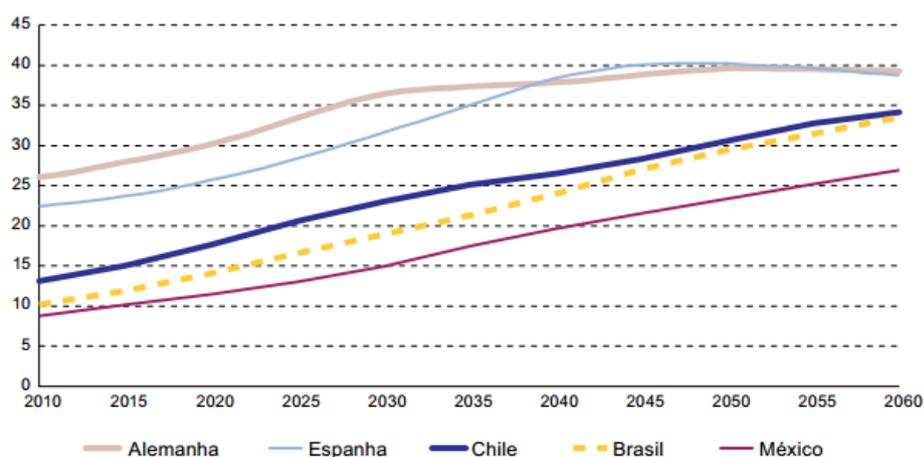
---

<sup>43</sup> Optamos por não descrever detalhadamente os resultados, uma vez que estão apresentados e são discutidos em Mitra, Posarac e Vick (2011, p.198-207)

### 3.3 Idosos e idosos: conceitos e entendimentos sobre a velhice e sua diversidade

A partir do final da década de 1960, a mortalidade e a fecundidade vêm decrescendo na América Latina, fenômeno que se converte no envelhecimento da população. Sendo que entre nós, latino-americanos, o envelhecimento acontece em um espaço de tempo posterior, porém mais curto, do que foi verificado em países europeus (GUZMÁN, 2002; PAZ et al., 2004; AGOSTINHO e MÁXIMO, 2006). No Brasil, verifica-se o aumento da proporção de pessoas de 60 anos ou mais no total da população. Conforme indica o gráfico abaixo, essa tendência se manterá no futuro. Em 2010, 11% da população brasileira era composta por maiores de 60 anos o que equivale a 20,6 milhões de pessoas. Estima-se que em 2040 existam 57 milhões de pessoa com esta condição (CAMARANO, KANSO e FERNANDES, 2013, p. 1).

Gráfico 1- Projeção da proporção da população de 60 anos ou mais em relação à população total (%), 2010-2060 (América Latina e Europa - países selecionados)



Fonte: CEPAL, 2013, p. 43

As pessoas que vivem até idades mais avançadas são chamadas de idosos, mas a definição do conceito idoso não é nada trivial. Este conceito necessita ser estabelecido a partir de uma faixa etária e carrega sentidos relacionados a características biológicas e papéis

sociais. Em 1982, na I Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, em Viena, a ONU estabeleceu que seria considerado idoso aquele que tivesse 60 anos ou mais; essa faixa etária foi seguida no Brasil pela Política Nacional do Idoso de 1994 e pelo Estatuto do Idoso de 2003. Todavia, o patamar estabelecido em 1982 foi percebido como defasado na medida em que a expectativa de vida aumentou e até mesmo a percepção do que significa a velhice passou por transformações. “Esse aumento da esperança de vida e as mudanças nos papéis dos idosos implicam uma rediscussão do conceito de ‘idoso’.” (CAMARANO, 2013, p. 10) Cabe ressaltar que os únicos conceitos de idoso estabelecidos por meio de dispositivos legais no Brasil são os citados no quadro abaixo (CAMARANO et al., 1999 *apud* BALDONI; PEREIRA, 2012, p. 313).

Quadro 1– O conceito de idoso no Brasil

Fonte ou dispositivo legal	Definição de idoso
Política nacional do idoso (PNI), Lei nº8. 842, de 4 de janeiro de 1994 Estatuto do Idoso	toda aquela pessoa que tem 60 anos e idade ou mais
Organização Mundial da Saúde OMS (OMS, 1984)	indivíduo que possui 65 anos ou mais de idade em países desenvolvidos; indivíduo que possui 60 anos ou mais de idade em países subdesenvolvidos;

Elaboração própria a partir de revisão de literatura

Algumas políticas públicas consideram como população idosa pessoas com 65 anos ou mais, como atualmente o faz o Benefício de Prestação Continuada. O que ocorre nos dias atuais é a coexistência de diferentes patamares de idade na delimitação de políticas voltadas para idosos, variando entre países e até mesmo dentro do mesmo país.

Os idosos são cidadãos e possuem direitos. No Brasil, o Estatuto do Idoso, regulamentado pela Lei no 10.741/2003, cumpre um papel importante no sentido de assegurar vários direitos da população idosa. Apesar de grande parte desses direitos estar consagrada na Constituição de 1988, vários deles não estavam sendo cumpridos (CAMARANO, 2013, p. 7).

As normas gerais do Estatuto dispõem sobre a “proteção integral” aos idosos, sendo os idosos contemplados com todos os direitos inerentes à pessoa humana (*Artigo 20*). O

envelhecimento é reconhecido como um direito personalíssimo, ou seja, é intransmissível para qualquer outra pessoa que não seja o titular e irrenunciável, de modo que deve ser exercido pelo titular. A proteção do direito ao envelhecimento é compreendida como um direito social, conforme versa o Artigo 80 do referido Estatuto. De modo geral, os direitos consagrados no Estatuto do Idoso contemplam direito à vida, à proteção, à saúde, ao trabalho, à previdência social, à assistência social, à educação, à cultura, ao lazer, à moradia e ao voto (CAMARANO, 2013, p. 9).

O envelhecimento da população, considerado uma conquista social importante, vem se concretizando no mundo todo e suscita várias questões. Interessa-nos aqui abordar a necessidade de se pensar estratégias para que a velhice seja experienciada dentro de uma perspectiva de justiça baseada nos direitos humanos. Nesta seara, a proteção social é uma dimensão do Estado com papel crucial. A discussão sobre a pressão que o envelhecimento da população causa sobre a previdência social já ocorre nos países europeus e mais recentemente ganha força também nos países subdesenvolvidos. Esta reflexão é feita na perspectiva de que tipo de regime de bem-estar social será necessário. No livro “*Why We Need a New Welfare State*” (2002), são abordados persistentes e novos desafios, como a questão de gênero, de crianças e de idosos. John Myles, ao tratar da questão das aposentadorias, ressalta a importância de elementos que assegurem a justiça inter-geracional. Neste sentido, reproduzimos um trecho de Camarano e Pasinato (2007):

(...) não se pode ignorar que a demanda por benefícios da seguridade social, sejam eles previdenciários (contributivos) ou não-contributivos, tende a crescer no médio prazo e, na ausência de mudanças, a acentuar o desequilíbrio financeiro da previdência social, o que inviabilizará o seu atendimento. Por outro lado, não parece existir uma solução única para todos os países e sem custos. Esta deverá ser buscada levando em conta as prioridades de cada sociedade. Deve ser uma decisão política. O que se espera é que a prioridade seja a garantia de uma proteção social adequada para a população idosa, em que o equilíbrio da equação fiscal da previdência seja um meio necessário para a garantia de sua sustentabilidade. Que os fins não sejam trocados pelos meios. E que a grande conquista social que é o envelhecimento populacional não traga embutida a sua falência. (CAMARANO e PASINATO, 2007, p. 28)

A discussão sobre características biológicas e papéis sociais dos idosos é muito complexa e não se conforma como objeto de nossa atenção neste estudo. Ainda que não nos aprofundemos em um debate relacionado à sociologia do envelhecimento, acreditamos ser

necessário pincelar alguns pontos no que tange à experiência heterogênea da velhice no Brasil contemporâneo.

A maioria dos estigmas associados a pessoas idosas decorre de uma concepção dominante em nossa sociedade capitalista. Tal concepção define o valor do ser humano a partir de sua capacidade produtiva e de geração de riqueza. Nesta lógica de produtividade capitalista, quem não gera riqueza é marginalizado. Isso vale para qualquer ser humano, em qualquer idade. Dado que com o avançar da idade as pessoas tendem a se aposentar, ou a não ter mais capacidade de realizar atividades produtivas com o mesmo vigor que outrora, a velhice acaba sendo associada a uma situação de estagnação ou declínio da geração de riqueza e de produtividade. Seguindo a linha capitalista, as pessoas velhas estão à margem, são marginalizadas.

Nossa intenção é mostrar que a raiz dos preconceitos e estigmas associados à velhice é a lógica capitalista. Uma vez compreendendo a questão desta forma, fazemos duas observações. Primeiramente, temos que a marginalização afeta a qualquer ser humano que não consiga gerar riqueza. A segunda observação decorre da primeira; pessoas idosas que conseguem se manter produtivas não sofrem as mesmas privações que pessoas cujas limitações físicas ou mentais as impedem de trabalhar.

Quais seriam os estigmas associados à velhice? Vamos citar alguns. Velho é considerado inútil, incapaz, dependente, um peso, mole ou lento, é aquele que dá trabalho. Esses rótulos levam a situações diversas, desde o excesso de cuidados com um idoso, restringindo sua liberdade e autonomia, até o isolamento dos mesmos por se sentirem incompatíveis ou não aceitos. Essa percepção discriminatória alimenta comportamentos desrespeitosos e até mesmo violentos, como maus tratos e agressão física.

O elemento definidor que delimita quem vai ser estigmatizado de forma mais severa, não é a idade da pessoa, mas sim sua capacidade produtiva. Qual avô ou avó tem mais poder de decisão em um lar, aquele que recebe aposentadoria e faz uns “bicos” para completar a renda que custeia o orçamento da casa, ou aquele que tem sofrimento mental e precisa de cuidados especiais?

Muitos estudos apontam que há uma mudança dos papéis sociais de idosos no Brasil contemporâneo. Os idosos estariam gozando de melhores condições de vida e inserção social. Mas os idosos que estão conseguindo papéis sociais que respeitam sua dignidade são

principalmente aqueles que têm condições de serem ativos e atuantes em seus domicílios e nos espaços públicos que frequentam. Há cada vez mais idosos sendo respeitados em nosso país, porque as condições de saúde, escolaridade e proteção social estão melhores. A expectativa de vida vem aumentando, acompanhada de uma evolução na qualidade de vida.

Características como incapacidade física, cognitiva ou mental, perda de autonomia, dentre outras têm sido vivenciadas cada vez menos, o número de idosos nestas condições vem decrescendo. Os idosos se configuram como um grupo heterogêneo de pessoas que possuem preferências, condições de saúde, graus de autonomia e papéis sociais distintos.

Um dos principais papéis sociais contemporâneos desempenhados pelos idosos é o de cuidadores (LOPES, NERI e PARK, 2005 *apud* SOARES, 2010), principalmente, de cuidadoras, na medida em que incide mais sobre a população feminina. As pessoas idosas, que têm condições e disponibilidade para cuidar de seus netos para exercer atividades domésticas, atividades laborativas remuneradas (formais ou informais), são consideradas produtivas. Essas pessoas são fundamentais para que a dinâmica familiar ocorra. Devido a sua importância para a manutenção e reprodução da vida de seus familiares, elas têm posições de comando, suas opiniões são consideradas; afinal, a maior parte da renda familiar costuma ser proveniente dos rendimentos desses idosos.

Elydiana Soares (2010) entrevistou pessoas idosas participantes de grupos de convivência, que atendem populações de baixa renda (mas não necessariamente pobres na métrica do BPC, ou do Bolsa Família, por exemplo). Nenhum dos idosos entrevistados pela autora possui doenças ou algum tipo de deficiência que os incapacite para o trabalho. As respostas indicam que eles assumem o papel social de cuidadores e de “faz tudo” no lar, sendo responsáveis pelas atividades domésticas. Segundo Soares (2010, p. 141), “todos os entrevistados afirmaram, com convicção, que se sentem bem e felizes ao executarem suas tarefas domésticas, apesar de se sentirem cansados com a rotina diária de serviços domésticos, visto que acumulam muitas funções”. Podemos observar claramente que os idosos se sentem felizes por serem úteis, por poder contribuir para a dinâmica familiar.

Todavia, muitos idosos possuem restrições físicas severas, doenças ou deficiências que comprometem sua capacidade mental ou intelectual. Essas pessoas não conseguem assumir papéis sociais tão proativos. Por isso, apontamos que, sob a lógica produtivista que vivemos, o estigma recai mais sobre essas pessoas.

O debate que levantamos nesta seção tem por objetivo fornecer nuances no entendimento do conceito de idoso e trazer elementos para que possamos compreender algumas características das pessoas consideradas idosas. Destacamos que o envelhecimento com melhora da qualidade de vida é uma grande conquista e citamos exemplos de idosos produtivos que são respeitados e aceitos por suas famílias. Contudo, denunciemos que privações mais severas ainda recaem sobre alguns idosos, desde que eles tenham incapacidades ou limitações severas. No próximo tópico, versaremos sobre a importância das políticas de aposentadoria e transferência de renda não contributiva para que as pessoas idosas sejam protegidas, ou parcialmente protegidas, do risco da pobreza.

### 3.4 Pobreza e Idosos: uma correlação rompida por políticas públicas

A relação entre pobreza e idosos não é verificada de modo tão recorrente e contemporâneo quanto à relação entre pobreza e pessoas com deficiência. Mesmo as pessoas idosas estando passíveis à renda *per capita* volátil; gastos voláteis muitas vezes inesperados com saúde, dificuldade de inserção no mercado de trabalho; problemas de saúde que podem levar ao comprometimento de atividades e até à invalidez; em muitos países a previdência social forte e com ampla cobertura complementada pela assistência social tem logrado êxito em não perpetuar a relação entre pobreza e velhice.

No caso dos países da OCDE, desde a década de 1960 as taxas de pobreza entre os idosos diminuem. A democratização da aposentadoria é apontada como uma das principais causas da redução da pobreza entre esse segmento da população nos países industriais com democracia consolidada (MYLES, 2002, p. 130). Na década de 1990, as taxas de pobreza de pessoas idosas estavam abaixo de 10%, chegando a 5% ou menos em alguns países (HAUSER, 1997; SMEEDING e SULLIVAN, 1998 *apud* MYLES, 2002, p. 161).

Na América Latina, as taxas de pobreza estão diminuindo, mas a superação do problema ainda é um grande desafio para os países da região. A desigualdade de renda se mantém em níveis altíssimos. Segundo dados da CEPAL, em 2012, o Coeficiente de Gini da

América Latina era de 0.496<sup>44</sup>. É neste contexto de alguns avanços acompanhados por persistentes desafios, que tem se intensificado o processo de envelhecimento da população latino-americana. A demanda por sistemas de proteção social é grande.

Idosos normalmente possuem baixa escolaridade, problemas de saúde, dificuldades de mobilidade, dificuldade de inserção no mercado de trabalho etc. Em caso de países com altos graus de trabalho informal, muitas pessoas acabam envelhecendo sem ter direito à aposentadoria. Considerando a multiplicidade de fatores que podem influenciar a condição de vida de pessoas idosas, é necessária uma abordagem multidimensional, que integre variáveis importantes para analisar as vulnerabilidades e a realidade socioeconômica desse grupo (AGOSTINHO e MÁXIMO, 2006, p. 1).

Mesmo sem haver um consenso<sup>45</sup> na literatura que determine se a pobreza é maior ou menor entre os idosos, sabemos que fatores como doenças e dificuldade de inserção no mercado de trabalho impactam na renda dos idosos. E, em um contexto, onde a pobreza ainda é muito presente como na América Latina, medidas específicas de proteção social aos idosos pobres são extremamente necessárias. Assim sendo, a importância dos programas de transferência de renda não contributivos a idosos para a redução da pobreza é confirmada em vários estudos (CAMARANO e PASINATO, 2007).

A importância dos mecanismos oficiais de aposentadorias e pensões contributivas e não contributivas foram atestadas por pesquisa de campo feita por Sabóia (2003) sobre a população idosa brasileira. O autor afirma que os benefícios não contributivos “têm importância inquestionável para os pobres urbanos e rurais no final de suas vidas” (SABÓIA, 2003, p. 58). Schwarzer e Querino (2002) fazem coro a esta constatação, considerando que

---

<sup>44</sup> Foram considerados 18 países (Argentina 2012, Bolívia (Estado Plurinacional de) 2011, Brasil 2012, Chile 2011, Colômbia 2012, Costa Rica 2012, Equador 2012, El Salvador 2012, Guatemala 2006, Honduras 2010, México 2012, Nicarágua 2009, Panamá 2011, Peru 2012, Paraguai 2011, República Dominicana 2012, Uruguai 2012, Venezuela (República Bolivariana de) 2012). Fonte: Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe: CEPAL Divisão de Estatísticas. *Unidade de Estatísticas Sociais*, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

<sup>45</sup> “A constatação de que a pobreza é menor entre os idosos do que entre os não idosos tem sido objeto de várias controvérsias no Brasil. Por um lado, alguns autores apontam para a existência de um viés intergeracional nas políticas públicas que privilegiaria os idosos em detrimento dos demais grupos etários na partilha dos recursos e transferências do Estado (ver, por exemplo, BARROS; CARVALHO, 2003; TURRA; QUEIRÓZ, 2005). Por outro, autores como Goldani (2004) apontam que esse é um falso debate, pois as análises econômicas convencionais consideram apenas os gastos com idosos incorridos pelo Estado, mas não se preocupam em comparar esses custos com os incorridos pelas famílias.” (Camarano e Pasinato, 2007, p.13)

os benefícios não contributivos são importantes para assegurar proteção social a mais pessoas repondo ou complementando renda e protegendo os cidadãos contra o risco de pobreza” (Idem, Ibid., p. 40).

De acordo com o exemplo dos países desenvolvidos, uma medida importante para a diminuição da pobreza entre os idosos foi a democratização das aposentadorias. Nos países latino americanos, principalmente, na última década, observa-se um real esforço por parte dos Estados em aumentar a cobertura da proteção social (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 31). As aposentadorias e as transferências de renda não contributiva para pessoas idosas são algumas das principais áreas em que tem sido percebido incremento. Em 2002, 37% das pessoas com 65 anos ou mais na América Latina e Caribe recebiam aposentadorias contributivas, em 2011 essa porcentagem foi para 41, 9% (Idem, Ibid., p. 33).

Estudo comparativo, considerando vários países latino-americanos, chegou à mesma conclusão apresentada nos trabalhos citados no parágrafo anterior. Gasparini et al. utilizam dados *cross-country* em micro simulações que indicam que pensões e outros mecanismos de transferência de renda para pessoas idosas em situação de pobreza têm papel essencial para diminuir a pobreza entre idosos. Segundo os autores, há uma forte relação negativa entre o desenvolvimento de sistemas de pensão e idosos em situação de pobreza (GASPARINI et al., 2010, p. 205).

Sistemas de pensão e de transferência de renda mais desenvolvidos impactam na relação entre velhice e pobreza de cada país. Podemos identificar como se dá essa variação em países da América do Sul, por exemplo. As taxas de pobreza de pessoas com mais de 60 anos estão em torno de 30% da taxa de pobreza da população total na Argentina e no Chile, no Brasil o percentual é de 20% e no Uruguai de 10% (Idem, Ibid., p. 182). Gasparini et al. (2010) mostram que esses dados contrastam com a realidade de outros países da América Latina como a Jamaica e o México, em que a taxa de pobreza entre os idosos é 20% maior que a taxa de pobreza da população em geral.

A cobertura da população idosa brasileira pela proteção social cresceu a partir da Constituição de 1988. A expansão da Previdência Rural contribuiu para o crescimento de “68,6% em 1992 para 76% em 1995” (SCHWARZER; QUERINO, 2002, p. 8). Em 2011, aposentadorias, pensões (incluídas as pensões por morte) e transferências chegavam a 84,7% da população brasileira com 65 anos ou mais (CAMARANO; KANSO; FERNANDES, 2013, p. 3).

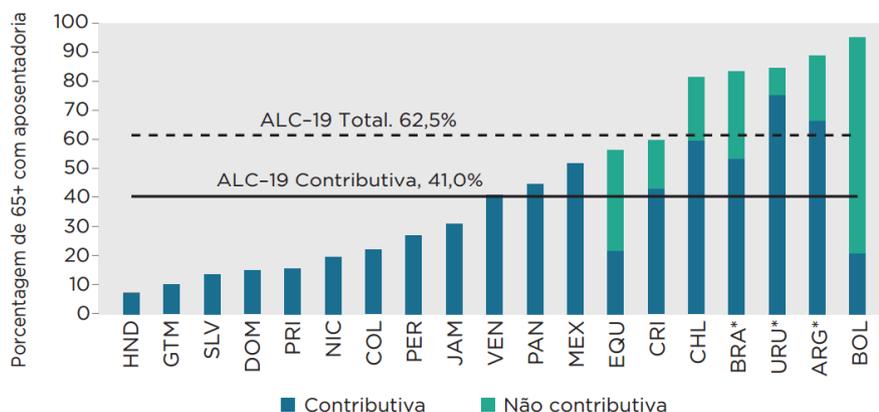
Já em 1999, Barros, Mendonça e Santos observaram que:

(...) a percentagem de pobres tende a ser menor entre os idosos do que entre os não-idosos. O grau de pobreza entre os idosos é de 23% ao passo que entre os não-idosos é de 39%. Esse fato deve-se, em grande medida, à renda dos idosos. Na falta de renda própria, o grau de pobreza dos idosos e daqueles vivendo em famílias com idosos seria mais de três vezes superior (72%). (BARROS, MENDONÇA & SANTOS, 1999, p. 25)

Atualmente, no Brasil, não observamos associação entre ser idoso e ser pobre, a incidência da pobreza é maior entre não idosos. "Em 2011, 6,0% da população idosa podia ser considerada pobre; a proporção comparável para a população de 20 a 59 anos foi de 27,3%" (CAMARANO, 2013, p. 13). Conforme demonstramos, as políticas públicas de proteção social possuem grande impacto nesta quebra de relação entre pobreza e idosos no país.

Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) indicam que os aumentos na cobertura previdenciária dos países latino-americanos nos últimos anos têm como uma das causas a expansão das aposentadorias não contributivas. Ao considerar as transferências contributivas e não contributivas destinadas a pessoas com mais de 65 anos na região, tínhamos uma cobertura de 62, 5% em 2010. No Brasil, 36% da população idosa recebia transferências não contributivas. No México foi aprovada uma reforma que designa que toda a população com 65 anos ou mais do país irá receber benefícios não contributivos. Ainda não temos os números demonstrando a universalização de transferências para idosos sem aposentadoria contributiva no México. Na Bolívia, a universalização pode ser percebida nos dados de 2010 (BOSCH; MELGUIZO; PAGÉS, 2013, p. 36-7).

Gráfico 2 -Proporção de idosos (65+) que recebem uma aposentadoria, contributiva ou não contributiva, em 2010



Fonte: Bosch, Melguizo e Pagés (2013, p. 37) – Estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Uma vez reconhecida a importância das políticas de previdência e assistência social para evitar superação da pobreza por parte dos idosos, conforme demonstramos nesta seção, passamos a explorar mais especificamente uma transferência de renda não contributiva voltada a esse público no próximo tópico.

### 3.5 O que temos a jusante? BPC e algumas controvérsias

No Brasil, as estratégias de reposição de renda para a população idosa e com deficiência são a previdência (contributiva e Previdência Social Rural que é não contributiva até 2006) e a assistência social (não contributiva), a segunda transfere renda por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O BPC é um programa alicerçado na garantia de renda não contributiva para pessoas com deficiência e idosas. Sua importância na redução da desigualdade e da pobreza no Brasil é reconhecida em diferentes estudos (GUEDES e ARAÚJO, 2009, p. 100). Como já descrito nesta dissertação, o valor do benefício é um salário mínimo e atualmente o público elegível

ao BPC são (Idem, *Ibid.*, p. 101): a) todas as pessoas de 65 anos e mais de idade com renda familiar *per capita* abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente<sup>46</sup>, desde que não recebam aposentadoria da Previdência Social; b) pessoas com deficiência que não podem trabalhar e têm menos que  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo como renda familiar *per capita*. Caso em uma mesma família mais de uma pessoa atenda aos critérios de elegibilidade, o benefício pode ser concedido, contudo há especificidades no cálculo da renda familiar *per capita*<sup>47</sup>.

De dois em dois anos, é feita a atualização do cadastro dos beneficiários, pessoas podem deixar de receber o benefício se não estiverem sob o critério de elegibilidade do BPC. Uma vez que não se trata de uma aposentadoria, pois está calcado numa perspectiva na contributiva de assistência social, o BPC não pode ser transferido para familiares em caso de morte do beneficiário.

O BPC é um direito constitucional, portanto todos brasileiros que se enquadrarem no critério de elegibilidade devem receber o benefício. O direito está assegurado pela Constituição de 1988, contudo os critérios de elegibilidade e outras questões como o conceito de família que orienta o cálculo da renda familiar *per capita*, conceito de deficiência<sup>48</sup> e a idade mínima para ser considerado idoso são definidos e redefinidos infra constitucionalmente. A seguir, descreveremos como essas mudanças se deram ao longo da história do Benefício.

A história do BPC é marcada por diferentes fases. Segundo Miranda (2012, p. 5), os avanços e os recuos na evolução do BPC estão ligados ao “grau de convergência entre as preferências dos atores sociais e as dos atores políticos e com o tipo de estrutura institucional na qual eles interagiram”. A apresentação das fases do BPC que desenvolveremos na sequência é baseada em estudos realizados por Geralda de Miranda, a saber, “Os Desafios para a Consolidação do Benefício de Prestação Continuada na Seguridade Social Brasileira” (2012) e “O Ciclo de Política como Campo Estratégico: O Caso do Benefício de Prestação Continuada” (2013). Nos referidos textos, a autora analisa a formulação e a implementação do Programa.

---

<sup>46</sup> Em 2014,  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente correspondia a R\$181,00.

<sup>47</sup> Detalhes em Guedes e Araújo, 2009, p. 101.

<sup>48</sup> Segundo Santos (2010, p.92), “desde a especificação dos critérios que regulamentaram o BPC na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aprovada em 1993, o benefício assistencial tem seu conceito de deficiência questionado por estudos e especialistas sobre o tema (BRASIL, 1993; BRASIL, 2007b; DINIZ; SQUINCA; MEDEIROS, 2007; MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007; SANTOS; DINIZ; PEREIRA, 2009; SPOSATI, 2004).” Foi alterada cinco vezes a forma de avaliar a deficiência para o benefício assistencial entre 1995 e 2008.

Miranda (2012, 2013) organiza sua análise acerca do BPC em duas fases principais: elaboração e implementação, sendo a implementação subdividida em dois períodos: 1995 a 2003 e 2004 a 2010. Nesta dissertação, reproduziremos tais fases, acrescentando na exposição fatos relativos aos anos de 2011 a 2014. De acordo com a autora, os atores que têm suas atuações analisadas nesta arena conflitiva de uma política pública redistributiva (LOWI, 1972) são: os participantes das conferências nacionais da Assistência Social, do Idoso e da Pessoa com Deficiência, a Procuradoria-Geral da República e a Defensoria Pública, na condição de *stakeholders*<sup>49</sup>; pessoas que são consideradas ou que se consideram elegíveis ao BPC, como população-meta; e atores estatais, que englobam as burocracias do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), ligada ao MDS, além de políticos que atuam neste processo, tanto como atores estatais quanto *stakeholders*.

#### *1ª fase – Elaboração: da Assembleia Constituinte à LOAS mobilizações e lutas*

A Constituição Federal de 1988 é reconhecida por instaurar um paradigma universalista em diversas áreas como na saúde e no acesso ao seguro desemprego. É a Constituição que instaura a seguridade social como um direito no Brasil, sendo que a universalidade da cobertura foi verificada de fato apenas para a saúde, já a previdência ficou relacionada principalmente à contribuição prévia à lógica do seguro, e a assistência social ficou em um patamar intermediário, considerada como um direito universal para quem dela precisar (BOSCHETTI, 2006). Mesmo que com essa delimitação ambígua, o reconhecimento da assistência social como um direito, a transferência de renda para pessoas idosas e com deficiência e o seguro-desemprego foram conquistas, possíveis graças a intenso processo de mobilização e organização política de movimentos sociais e vários grupos da sociedade civil. Na Assembleia Constituinte, idosos e pessoas com deficiência buscaram defender suas demandas e tê-las contempladas na Carta Magna. Na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso foram apresentadas propostas de uma renda básica não contributiva destinada a pessoas

---

<sup>49</sup> O termo *stakeholder* é usado no sentido de partes interessadas, intervenientes em determinado processo.

idosas e com deficiência (MIRANDA, 2012, 2013). Após algumas derrotas e embates, as propostas lograram êxito e foram contempladas na Constituição de 1988.

Ficou determinado no artigo 203 (destinado à Assistência Social) da Constituição Federal de 1988 que seria garantido um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência ou idosas, independente de contribuição à previdência social, que “comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Entretanto, essa transferência de renda precisava ser regulamentada por uma lei. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – lei 8.742 de 1993 só foi implementada após o vencimento do prazo para sua criação. De acordo com a LOAS, “a responsabilidade pela concessão e pela manutenção do benefício foi atribuída à União, o que abrange a provisão dos recursos e a proposição dos critérios de elegibilidade (artigos. 12 e 19)” (MIRANDA, 2013, p. 446).

Na LOAS, determinou-se a idade mínima para recebimento do benefício, o critério de deficiência a ser considerado, o conceito de família usado e o limite de renda familiar *per capita*. Essa Lei demarcava que na implementação do benefício seria elegível o idoso com 70 anos ou mais, mas após 2 anos da implementação do benefício a idade mínima passaria a ser de 67 anos, e, passados 4 anos da implementação, o limite de idade seria a partir de 65 anos. Quanto à pessoa com deficiência, para ser elegível ela deveria comprovar “incapacidade para a vida independente e para o trabalho” por meio de avaliação feita por médicos peritos do INSS e do Sistema Único de Saúde. Além de atender à condição de idoso ou de pessoa com deficiência, seria necessário pertencer a uma família, mononuclear de pessoas que vivem sob o mesmo teto, com renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (MIRANDA, *Ibid.*, p. 446). Mas, conforme demonstraremos na fase de implementação, a diminuição da idade não seguiu os prazos estipulados.

Outro elemento estabelecido na LOAS foi o poder do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de propor ao Executivo novo critério de elegibilidade no que tange ao limite de renda, desde que este respeite o orçamento e disponibilidade do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (art. 39) (*Idem*, *Ibid.*, p. 446).

*2ª Fase – Implantação, período de 1995 a 2003 restrições à luz do neoliberalismo*

Após a promulgação da LOAS, o desafio subsequente era o de organizar os recursos financeiros que custeariam a transferência de renda não contributiva e não condicionada a nenhuma contrapartida obrigatória para idosos e pessoas com deficiência. O financiamento foi possibilitado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado em agosto de 1995 por meio do decreto 1.605 e teve sua operacionalização detalhada no mesmo ano, em dezembro, pelo decreto 1.744. (MIRANDA, 2013, p. 447).

Miranda (2012, 2013) mostra que o processo de implementação foi fortemente perpassado por interferências do Judiciário, acionado por todos os atores envolvidos. No início do Benefício de Prestação Continuada, a Procuradoria-Geral da República entrou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI) 877. Na ADI 877, a Procuradoria denunciava o que seria uma ausência de regulamentação do direito constitucional à renda não contributiva. Essa Ação foi julgada improcedente, uma vez que a regulamentação necessária já havia sido instituída pela LOAS.

Em 1995, na ADI 1.232<sup>50</sup>, a Procuradoria questionou a constitucionalidade do critério de renda instituído pela LOAS. A Ação 1.232 foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1998, na ocasião, o STF considerou que o critério de renda familiar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo era constitucional e legal. Segundo a Suprema Corte, cabia à política governamental a competência de definir esse critério de elegibilidade. Essa foi uma dentre várias outras ações movidas inclusive pela população-meta discordando do critério de elegibilidade para o BPC instituído pela LOAS. Todavia, nem sempre o STF proferia sentenças coerentes com o critério estabelecido (renda familiar *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo), o que motivou o INSS a formular uma reclamação em 2004, que será explicada no tópico destinado ao período que vai de 2004 a 2010.

Forças restritivas advindas do INSS e do Executivo foram dominantes na primeira fase de implementação. Algumas restrições impostas pelo INSS e pelo Executivo indicam que havia uma intenção em limitar a abrangência do BPC. Cabe lembrar que, nesse período, era

---

<sup>50</sup> ADI n 1232 – “A alegação da Procuradoria Geral da República era que utilizar tal critério violaria o preceito constitucional, por restringir o acesso aos direitos” (SILVA, 2012).

forte a ideia de reforma do Estado a partir do enxugamento da máquina pública e de redução de gastos sociais de cunho neoliberal encampada pelo governo. O contexto macro econômico e as intenções do Executivo federal da época são perceptíveis em práticas que descrevemos brevemente a seguir.

Miranda (2012, 2013) cita restrições impostas pela burocracia do INSS sem que as mesmas estivessem previstas na LOAS. O INSS considerou que as incapacidades a serem contempladas pelo benefício deveriam ser “irreversíveis de natureza hereditária, congênitas ou adquiridas, que impeçam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho” (p. 448). Outra restrição afetava as pessoas idosas, só seria elegível o idoso que não realizasse nenhuma atividade remunerada.

O governo federal, atuando na mesma linha restritiva, propôs a Lei 9.720 de 1998 que implicava as seguintes alterações: 1) o conceito de família utilizado no cálculo da renda *per capita* familiar seria o de família previdenciária<sup>51</sup>, neste sentido considera-se o requerente, o cônjuge, a companheira, o companheiro, o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido, os pais, e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; 2) a idade de elegibilidade para idosos que estava prevista para ser reduzida para 67, foi mantida em 70 anos; 3) somente médicos peritos do INSS poderiam realizar a perícia para avaliação de pessoas com deficiência.

Em relação à mudança no conceito de família, o uso da noção estabelecida na previdência exclui das famílias de filhos e irmãos maiores de 21 anos, bem como de avós e sogros que vivam sob o mesmo teto. Tal exclusão pode fazer sentido em termos de identificação de dependentes de um segurado da previdência social. Contudo, esse não é o objetivo da concepção de família no BPC requerido pela Constituição. Para fins de cálculo de elegibilidade do Benefício, o que deve ser considerado precisa ser “referência da unidade de consumo e do núcleo protetivo” (BRASIL TCU, 2009, p. 55).

Outra ação restritiva do Executivo, apresentada por Miranda (2012, 2013), era oriunda do Decreto 3.298 de 1999 que distinguia deficiência permanente e incapacidade temporária, opondo deficiência à doença. Essa definição afeta um assunto discutido anteriormente neste capítulo, em relação a diferenciação entre deficiência e doenças que provocam restrições

---

<sup>51</sup> Conforme parágrafo primeiro do artigo 20, “entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.”

temporárias. Conforme já pontuamos, as pessoas com doenças que causam incapacidades, enquanto estão incapacitadas sofrem os mesmos riscos e privações que pessoas com deficiência.

As restrições só não foram mais severas, devido ao respaldo constitucional em torno do BPC. A proposta de emenda à Constituição (PEC) 33 de 1995 buscava desvincular o Benefício do Salário Mínimo, mas o Congresso a rejeitou por ser inconstitucional (MIRANDA, 2013, p. 449).

Miranda (op. cit.) explica detalhadamente como essas restrições advindas do Executivo reverberaram nas Conferências Públicas e no Congresso Nacional<sup>52</sup>. A autora analisa as Conferências Nacionais de Assistência Social ocorridas de 1995 e 2003 e encontra demandas de redução da idade mínima para 65, 60 e até 55 anos (para idosos de área rural), de exclusão de outros benefícios como BPC e Renda Mensal Vitalícia de familiares do cálculo da renda *per capita*, de alterações no conceito de família e de deficiência. Em 2003, solicitou-se que fosse usado o conceito de família do Código Civil<sup>53</sup>. O conceito de deficiência foi debatido e gerou deliberação nas conferências de 1995, 1997, 2001 e 2003.

No que tange a projetos de lei na Câmara dos Deputados, a maioria das propostas objetivavam aumento no limite de renda *per capita*. Mesmo em um Congresso conservador, houve 40 propostas neste sentido, sendo que 14 delas visavam a ampliação do critério de elegibilidade para um salário mínimo (MIRANDA, 2013, p. 453). No Senado, de 2001 a 2003, seis projetos eram relacionados ao BPC, sendo metade deles sobre o aumento do limite de renda. (Idem, *Ibid.*, p. 453)

### *2ª Fase – Implantação, período de 2003 a 2010 responsividade e avanços*

O Marco inaugural marcante deste período é o Estatuto do Idoso, Lei 10.741 de 2003, já citado neste capítulo. O Estatuto incorporou algumas demandas apresentadas pelas Conferências Nacionais e pelos movimentos sociais relacionados à população-meta, a saber, redução da idade mínima apta ao recebimento do BPC para 65 anos e exclusão dos recursos

---

<sup>52</sup> Ver quadros 1 e 2 nas páginas 450-1 e 454-5 em Miranda (2013).

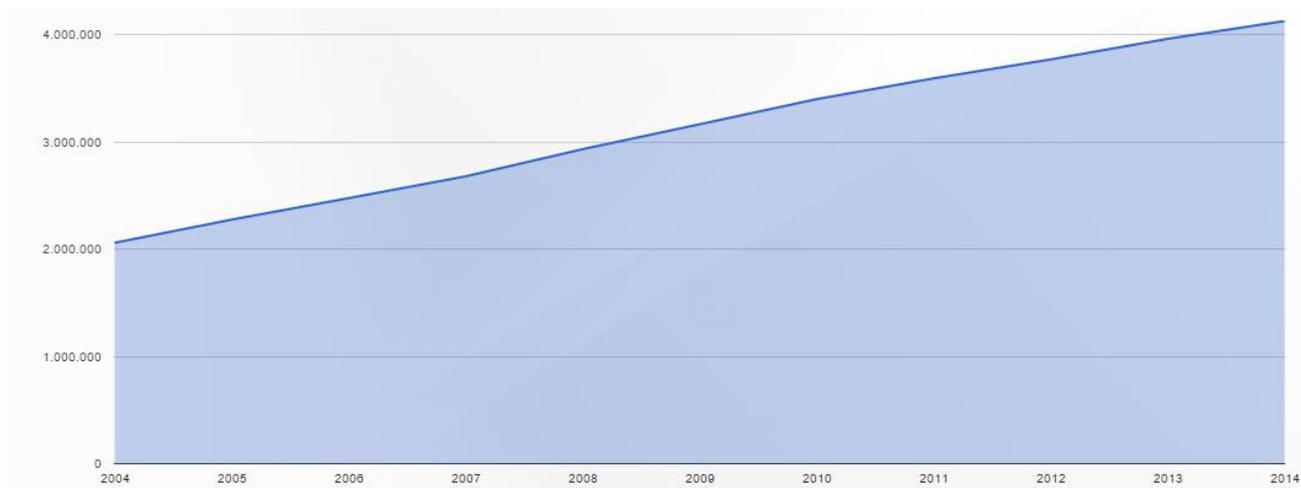
<sup>53</sup> Considerar o conceito de família do Código Civil implica em computar parentes consanguíneos que, mesmo não estando sob o mesmo teto, segundo a Constituição e o Código Civil, possuem obrigação alimentar. Ou seja, a família tem obrigação alimentar em relação a seus membros até quando não vivem sob o mesmo teto.

do Benefício concedido a familiares do cálculo da renda *per capita*. Desde então, observamos maior responsividade e empenho dos atores estatais, principalmente, devido a um esforço do Executivo de aumentar a cobertura e os serviços relacionados ao BPC, para além da transferência de renda.

Além dos avanços referentes ao reconhecimento de demandas dos idosos, a população com deficiência teve, enfim, sua demanda de ampliação do conceito de deficiência atendida por meio da Lei 10.690, de 2003, e pelos decretos 5.296, de 2004 e 6.214 de 2007, conforme descrito por Miranda (2012, 2013). A lei 10.690 de 2003 considerou que autistas podem ser compreendidos como pessoas com deficiência. O decreto 5.296 de 2004 inclui o nanismo e o ostromismo como deficiências e alterou os parâmetros de definição das deficiências auditiva e visual. O decreto 6.214 de 2007 trouxe várias contribuições e avanços, dentre eles a qualificação do conceito de deficiência e de incapacidade, entendido como “fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social” (art. 40 citado por MIRANDA, 2013, p. 459).

Outro avanço oriundo do decreto 6.214 de 2007 é muito profícuo a ser pensado em termos de capacidades e liberdade, uma vez que desincentiva e coíbe o que for contrário à inclusão e à autonomia dos beneficiários. A política de Assistência Social e a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência têm como elementos estruturantes o incentivo e a promoção da autonomia das pessoas com deficiência, destarte não faz sentido, por exemplo, ser conivente com um desenho de critério de elegibilidade que incentive a interdição civil ou o afastamento das pessoas com deficiência do mercado de trabalho. O INSS tinha como prática negar o benefício para quem tivesse sido empregado e depois perdido o emprego, mas o decreto 6.214 indica que uma pessoa com deficiência que já teve um trabalho formal pode voltar a receber o benefício se perder o emprego, bem como manter-se recebendo o BPC se estiver praticando atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação.

Gráfico 3 - Quantidade de beneficiários do BPC Pessoas com deficiência – Brasil, 2004-2014



Fonte: Benefícios Ativos do Benefício de Prestação Continuada, Departamento de Benefícios Assistenciais, SNAS/MDS

Miranda (2012, 2013) destaca ainda que o decreto 6.214 de 2007 cria condições de atender e incluir os indigentes no recebimento do BPC e aprimora sua gestão, integrando o benefício a outras ações e políticas setoriais do Serviço Único de Assistência Social<sup>54</sup>. A autora mostra aumento no número de pessoas atendidas pelo BPC.

As conquistas e aprimoramentos do período abrem espaços para novas demandas nas Conferências Nacionais e no Legislativo, enquanto a questão do aumento do limite da renda do critério de elegibilidade permanece na pauta. A demanda relativa à idade mínima de elegibilidade para 60 anos apareceu em duas conferências, no Congresso apenas dois projetos traziam esse ponto. Solicitações de revisão nos conceitos de família e deficiência não aparecem nas conferências analisadas no período, Assistência Social de 2005, 2007 e 2009; na Conferência Nacional do Idoso, de 2006; e, por fim, nas conferências nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006 e 2008. E no Congresso a questão do conceito de deficiência só é encontrada em um projeto de lei. Miranda (2013) considera que essa “ausência é indicativa do bom encaminhamento dos problemas” relativos a esses conceitos por meio da legislação e decretos que citamos nos parágrafos acima.

<sup>54</sup> Não iremos tratar da integração aos demais serviços do SUAS, contudo ressaltamos a grande importância desta questão. Alguns estudos se voltam mais especificamente para esta temática (SOCHACZEWSKI; LOBATO; TAVARES, 2014; SENNA; LOBATO; ANDRADE, 2013; LOBATO *et al*, 2006).

Dentre as demandas mais presentes nas conferências analisadas nesta fase estão “as reivindicações de aumento do limite da renda *per capita*, de ampliação do público-alvo e de exclusão da renda oriunda de outros benefícios e de BPC” (MIRANDA, 2013, p. 459). Uma vez que os idosos lograram êxito na exclusão do BPC de familiares no cálculo da renda *per capita*, essa demanda se tornou ainda mais imperativa de ser considerada também para as pessoas com deficiência. O corte de renda do critério de elegibilidade mais solicitado nas conferências foi de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo com exclusão de BPC e outros benefícios recebidos por familiares do cálculo da renda familiar *per capita*.

Na Câmara Federal, foram apresentadas, de 2004 a 2010, 13 demandas de aumento da renda *per capita* como critério de elegibilidade. Essa questão permanece em voga e muito se debate sobre a sustentabilidade orçamentária do aumento no limite da renda. Essa querela fica bastante evidente, quando analisamos ações no poder judiciário.

Em 2004, o INSS formalizou a Reclamação n. 2.303 junto ao Supremo Tribunal Federal apontando que os Tribunais não estavam respeitando o critério que o próprio STF havia reconhecido como Constitucional em ação julgada em 1998. O INSS busca assegurar que as decisões judiciais não deslegitimem o critério atual fixado, todavia tal critério está mais relacionado a uma linha monetária de extrema pobreza que de pobreza. Como veremos no período posterior, de 2011 a 2014, essa questão será objeto de outras contendas judiciais.

#### *2011 a 2014 Controvérsias em torno da linha de renda do critério de elegibilidade*

“O BPC foi definido no marco jurídico-legal como um direito social; conseqüentemente, o poder público tem a obrigação de atender a todos que preencham as condições de acesso ao benefício e o solicitem.” (IPEA, 2014, p. 63) Quando o benefício é negado para alguém que julga atender aos critérios de elegibilidade, essa pessoa pode buscar dois caminhos. O primeiro seria entrar com recurso administrativo à Junta de Recursos da Previdência Social, em um prazo de trinta dias após o recebimento da carta que negou a concessão do benefício. Outra forma seria solicitar junto ao Judiciário o seu direito de recebimento do benefício, por meio de ação coletiva ou individual.

O BPC passa por um processo de judicialização e este fenômeno não é recente. Desde 1995, o critério de elegibilidade de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo familiar *per capita* vem sendo contestado. Em 2011, 6% dos beneficiários do BPC haviam conseguido receber a transferência por meio de determinação judicial (SILVA, 2012, p. 557). A judicialização do BPC influenciou também outros beneficiários, que não foram contabilizados por Silva (op. cit.), uma vez que tiveram seu direito alcançado por meio de ações judiciais coletivas, o autor computou apenas ações individuais.

O corte de renda como critério de elegibilidade é um dos pontos mais controversos (SILVA, 2012, p. 561). “Apontada por muitos como um limite bastante reduzido, que acolhe, sem dúvida, situações de extrema pobreza, a linha de acesso ao BPC exclui parcela de idosos e deficientes que vivenciam situações de alta vulnerabilidade social associadas à forte dependência de cuidados.” (IPEA, 2014, p. 61)

Ocorre que as pessoas com deficiência e idosas, normalmente, têm maiores gastos com saúde e referentes a outras capacidades básicas. Neste sentido, a linha político-administrativa do BPC pode ser considerada baixa, se ponderarmos que as pessoas com necessidades especiais e idosas possuem maiores dificuldades de transformar bens em funcionamentos, conforme analisado por Sen. Autores como Penalva *et al.* (2010) citados por IPEA (2014, p. 64) avaliam que o “critério atual é extremamente baixo e carece de base técnica”. Como vimos no capítulo anterior, linhas de natureza político-administrativas não têm compromisso científico, em geral estão mais voltadas para restrições orçamentárias e fiscais.

Ainda que as linhas empírico-científicas sejam pautadas por muitas decisões tomadas pelos seus elaboradores, tornando-as também de certa forma arbitrárias, certamente são menos que as linhas de pobreza político-administrativas referenciadas exclusivamente na disponibilidade orçamentária. Isto não afasta, entretanto, o reconhecimento de que a definição da linha de elegibilidade a programas sociais será sempre permeada por amplos debates políticos e que, em última instância, a linha será fruto do consenso político possível. (IPEA, 2014, p. 64)

Acontece que esta definição, “fruto do consenso político possível”, tem recebido recorrentes intervenções do judiciário. Alguns pesquisadores defendem esta interferência do judiciário, considerando que isso representa “possibilidade de ampliação do provimento de políticas públicas”. Outros consideram a judicialização indesejável, uma vez que ela pode produzir decisões injustas, devido ao fato do acesso à justiça ser restrito e dos juízes não terem sido legitimados pelo povo (em um processo de representação democrática) para tomar tais decisões. Silva (2012, p. 570) aponta que “as regiões onde existem mais pessoas

extremamente pobres são as regiões que menos concedem benefícios judiciais”. O que corrobora a tese de que a judicialização pode ser injusta, na medida em que, no caso específico do BPC, o público dificilmente conseguirá o seu direito via judiciário, pois terá dificuldades de alcançar essa instância.

Passamos a tratar especificamente dos questionamentos do critério de renda apresentados ao judiciário no período de 2011 a 2014. O INSS, insatisfeito com concessões judiciais do BPC que contrariavam o critério de renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, recorreu mais uma vez à suprema corte brasileira a partir de duas ações que serão descritas na sequência: Recurso Extraordinário no 567.985 de 2008 e Reclamação no 4.374.<sup>55</sup>

O Recurso Extraordinário no 567.985, apresentado em 2012 e julgado em 2013, contestava a decisão da Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado do Mato Grosso de conceder o direito ao BPC a uma idosa, cuja renda familiar *per capita* estava acima do limite estabelecido na LOAS. O INSS apresentou o recurso por discordar da concessão, uma vez que ela não foi baseada no critério de renda vigente. A concessão baseou-se no reconhecimento da condição de miserabilidade a partir de outros elementos para além da renda.

A Reclamação no 4.374 visava à suspensão do pagamento do BPC concedido a um idoso pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de Pernambuco. Nesse caso o idoso também havia tido condição de miséria reconhecida a despeito de ter renda familiar *per capita* superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. A Turma Recursal considerou outras dimensões além da renda para caracterizar situação de extrema pobreza.

O Recurso Extraordinário no 567.985 e a Reclamação no 4.374 foram julgados conjuntamente e a sentença se aplica a outros casos sobre a mesma matéria, uma vez que o STF considerou ser uma matéria de repercussão geral. Em outras palavras, dada a relevância econômica, política, social e jurídica da questão julgada “a decisão do STF não se restringe aos casos julgados; ou seja, a decisão uniformiza a interpretação constitucional para todos os processos de igual teor” (IPEA, 2014, p. 58). A Suprema Corte julgou inconstitucional o critério de elegibilidade vigente de renda familiar *per capita superior* a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

---

<sup>55</sup> Em 2013, também foi julgada pelo STF o Recurso Extraordinário no 580.963. Não trataremos deste recurso, uma vez que ele versa sobre a inconstitucionalidade da exclusão do BPC concedido a familiares de pessoas idosas do cálculo da renda *per capita*. Neste tópico optamos por explorar apenas a questão do limite de renda.

Conforme é possível observar, as decisões judiciais acerca da segunda dimensão critério de elegibilidade do BPC são confusas e instáveis. Desde abril de 2013, o critério de elegibilidade em vigor é considerado inconstitucional, mas “o STF não declarou a nulidade delas e ratificou que elas seguem vigentes até que o Congresso Nacional aprove nova legislação” (IPEA, 2014, p. 60). Ou seja, o limite de renda do critério de elegibilidade está em aberto, a operacionalização do BPC sofre desorganização por parte do STF (Idem, *Ibid.*, p. 62). Em setembro de 2014, a Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria de Políticas de Previdência Social e o Instituto Nacional de Seguro Social publicaram no Diário Oficial da União uma portaria conjunta<sup>56</sup>. A Portaria teve como objetivo o (re)estabelecimento de critérios e procedimentos a serem adotados pelo Instituto Nacional do Seguro Social na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Contudo, entendemos que ela não foi suficiente para acomodar a insatisfação com o limite de renda do BPC que vem sendo apresentada por diversos atores sociais.

Consideramos imperativa “a necessidade de discutir as linhas oficiais de pobreza e extrema pobreza e seus critérios de revisão” (Idem, *Ibid.*, p. 47), dada a declaração de inconstitucionalidade do critério de renda para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social. O esforço que desenvolvemos nesta dissertação é pautado por um cenário de lacunas inadmissíveis, posto que se trata de uma definição que tem impacto direto na vida de milhões de brasileiros em situação de pobreza.

Para comprovar que a indefinição do critério de elegibilidade por limite de renda é uma pauta ainda muito contemporânea, fizemos um levantamento de sua ocorrência no Congresso Nacional e nas Conferências Nacionais da Pessoa Idosa de 2011 e da Pessoa com Deficiência de 2012. Conforme é possível observar no quadro abaixo, dentre os dez projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados de 2011 a 2014, que tratavam especificamente de alteração do limite de renda, a maioria das proposições era de aumento do limite de renda. Havia um projeto de lei que propunha desconsiderar o valor da renda familiar *per capita*, tornando elegível todos idosos e pessoas com deficiência que não recebem aposentadoria. A análise desses projetos de lei gera a impressão de que vários valores ou critérios são

---

<sup>56</sup> A portaria completa pode ser encontrada no Diário Oficial da União de 25 de setembro de 2014, a partir da página 97. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=97&data=25/09/2014&captchafield=firistAccess>

estipulados de forma um tanto quanto caótica sem embasamento científico. Nesta dissertação, defendemos a necessidade de estudos que busquem metodologias válidas e factíveis em uma perspectiva política para subsidiar e nortear essa discussão que nos parece demasiadamente desorganizada.

Quadro 2 – Proposições na Câmara dos Deputados referentes a alteração no limite de renda do BPC 2011 a 2014, Brasil

Proposição	Autor(a)	Alteração no limite de renda proposta
PL 911/2011	Cleber Verde - PRB/MA	independentemente do valor da renda familiar per capita, desde que não recebam aposentadoria de qualquer regime previdenciário, permitida a acumulação com pensão por morte.
PL 747/2011	José Chaves - PTB/PE	inferior a ½ salário mínimo.
PL 289/2011	Cesar Colnago - PSDB/ES	1 salário mínimo.
PL 130/2011	Antonio Bulhões - PRB/SP	½ salário mínimo.
PL 117/2011	Hugo Leal - PSC/RJ	½ salário mínimo.
PL 2238/2011	Jesus Rodrigues - PT/PI	igual ou inferior a ½ salário mínimo.
PL 3035/2011	Aguinaldo Ribeiro - PP/PB	inferior a 1/3 do salário-mínimo.
PL 2543/2011	Erika Kokay - PT/DF	½ salário mínimo.
PL 6166/2013	Sandra Rosado - PSB/RN	1 salário mínimo.
PL 5836/2013	Mara Gabrilli - PSDB/SP	inferior a ½ salário mínimo.

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados

Por fim, mas de modo algum menos importante, observamos nas deliberações das Conferências relacionadas à população-meta a demanda por aumento do limite de renda do critério de elegibilidade, além de outras demandas já recorrentes citadas nos tópicos anteriores<sup>57</sup>. Na 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, em 2011, demandou-se que o limite de elegibilidade seja até meio salário mínimo. Na 8ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2011, o limite de renda solicitado também foi de meio salário mínimo.

<sup>57</sup> É necessário salientar que demandas de redução da idade limite, inclusão de outros públicos na população-meta, exclusão de benefícios recebidos por familiares, discussões relacionadas a pessoas com deficiência e mercado de trabalho são observadas nos projetos de Leis e em algumas deliberações de Conferências entre 2011 e 2014, contudo neste tópico estamos trazendo exclusivamente a questão do limite de renda. Escolhemos tratar apenas da questão que motiva a investigação feita na presente dissertação por uma necessidade de foco, o que não quer dizer que desconhecamos a importância das outras demandas.

A deliberação, aprovada na 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, em 2012, prevê um limite de renda ainda mais alargado, um salário mínimo.

A 9ª Conferência Nacional de Assistência Social, em 2013, foi a primeira conferência de assistência social, desde 1995, que não apresentou uma demanda explícita de aumento do limite de renda do critério de elegibilidade do BPC. Mas de modo indireto, podemos considerar que há uma deliberação relacionada ao critério de elegibilidade em termos de renda, a saber, “revisão do BPC Trabalho, no sentido de promover a sua redução gradativa após o ingresso no mercado de trabalho formal do beneficiário que receba entre 1 e 3 salários mínimos”. Essa demanda não é focada no limite de renda, mas solicita alargamento do critério de elegibilidade, na medida em que requer que o indivíduo que era elegível ao BPC não perca o Benefício completamente, enquanto estiver com remuneração entre um e três salários mínimos no mercado de trabalho formal.

Fechamos este tópico indicando que a decisão acerca do critério de elegibilidade está legalmente atribuída ao Conselho Nacional de Assistência Social. Existe o mecanismo institucional já previsto na LOAS para este tipo de mudança, mas sabemos que restrições fiscais e orçamentárias exercem forte influência favorável à manutenção de limites restritivos para a linha de acesso ao BPC. Contudo, se estivermos de fato vivenciando a construção de um paradigma de assistência social amplo, a tendência é desenvolvermos critérios de elegibilidade capazes de alcançar e atender a todas as pessoas idosas e com deficiência pobres e não apenas as extremamente pobres.

Conforme verificamos nesta seção, ao longo das fases do BPC as dinâmicas e posicionamentos dos atores envolvidos são importantes no sentido de apontar tendências de restrição ou ampliação. De modo geral, o executivo que atuava como uma força restritiva, a partir de 2003, passa a agir alargando o escopo do BPC, de modo a torná-lo mais inclusivo. O INSS é um ator que se mantém atuando em prol da restrição. O judiciário é um ator com ações mistas, que apresenta decisões tanto ampliando o escopo do BPC quanto o restringindo.

### 3.6 Considerações finais

Neste capítulo, trabalhamos o espaço multidimensional da pobreza, considerando idosos e pessoas com deficiência com foco na situação de pobreza por elas experimentadas no Brasil. Fizemos esta caracterização a partir da abordagem de capacidades, entendendo que questões concernentes a idosos e a pessoas com deficiência devem ser tratadas à luz da perspectiva de direitos humanos. Vimos que existem peculiaridades intragrupos, pessoas com deficiência não são um grupo homogêneo assim como não o são os idosos. Bem como peculiaridades entre esses dois grupos.

Observamos que a discussão sobre deficiência envolve a disputa em torno do seu conceito. Acreditamos que o entendimento de deficiência deve se dar no equilíbrio entre o modelo médico e o enfoque social, englobando a dimensão de saúde e de características individuais em interação com determinado espaço, contexto e sociedade. Ressaltamos a importância de que a questão da deficiência não seja pautada como algo exclusivamente do âmbito do indivíduo ou da família. Ela deve ser entendida como uma problemática que carece de atenção do Estado. Conforme demonstramos, a população com deficiência tem taxas de pobreza superiores ao restante da população, não só no Brasil, mas em vários países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Tal estado de coisas nos leva a demandar políticas públicas capazes de quebrar essa correlação.

Alguns podem considerar impossível que grupos mais vulneráveis - com maiores gastos em relação a saúde, dificuldade de inserção no trabalho, dentre outros fatores que dificultam a conversão de bens em funcionamentos por essas pessoas - deixem de estar mais propensos à pobreza. Contudo, o exemplo das pessoas idosas nos indica que políticas públicas podem lograr êxito na superação da pobreza, mesmo se tratando de grupos com mais empecilhos no que tange a funcionamento e capacidades.

Os idosos são cada vez mais numerosos e a qualidade de vida dessas pessoas tem melhorado ao longo dos anos. Parte da população idosa goza de boas condições de saúde e consegue se manter produtiva, conforme a lógica do capitalismo, tendo assim papéis sociais e econômicos centrais nos seus domicílios. Outra parcela tem saúde debilitada, alguma incapacidade física, cognitiva ou mental, que acarreta em sua perda de autonomia e de liberdade. Os idosos que estão na segunda situação enfrentam privação de capacidades de

modo mais acentuado. A fim de assegurar uma vida digna para essas pessoas com mais de 65 anos que não dispõem de condições para trabalhar, existem e se fortalecem as políticas de transferência de renda não contributiva.

Ambos os grupos tratados neste capítulo (pessoas com deficiência e idosas) tendem a ter mais dificuldade na conversão de recursos em funcionamentos. Sendo assim, para que seus direitos e suas liberdades sejam assegurados é necessário pensá-los enquanto público de políticas públicas específicas. No caso dos idosos, os efeitos da aposentadoria via previdência social e de transferências da assistência social têm sido notados positivamente. No que tange, às pessoas com deficiência há muito que se avançar em termos de seguridade social (previdência, assistência, saúde).

Chegamos, então, a um Programa de transferência de renda não contributiva e não condicionada que é assegurado constitucionalmente como um direito: o BPC. Esse Benefício tem se aproximado nas últimas décadas de uma perspectiva mais inclusiva que concebe a pobreza para além da renda. Apresentamos a fase de elaboração do BPC e a importância de seu caráter constitucional e universalista e descrevemos duas etapas de implementação que se distinguem, conforme nos mostrou Miranda (2012, 2013).

No primeiro período de implementação, a arena desta política estava povoada por estratégias e ações restritivas por parte dos atores estatais, mas a partir do Estatuto do Idoso e com a mudança do governo federal uma nova temporada de implementação ganhou força. De 2004 a 2010, verificamos mais esforços responsivos por parte da burocracia e ações importantes, como a mudança no conceito de deficiência, a diminuição da idade limite para recebimento do BPC, dentre outras. Contudo, o público-alvo segue apresentando suas demandas e uma questão recorrente desde 1995, tanto nos espaços de participação democrática de conferências quanto na instância do judiciário, é o limite de renda do critério de elegibilidade.

Abordamos o quão controverso é o critério de renda familiar mensal per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, tendo sido contestado no judiciário e legislativo, bem como nos espaços abertos pelo executivo nas conferências nacionais. Devemos lembrar que não é só o limite de renda que gera embates e imbrólios, outras questões como a definição de família, a idade mínima, a relação com o mercado de trabalho e a exclusão de outros benefícios recebidos por familiares do cálculo da renda *per capita* também são recorrentemente pautadas.

Não obstante, nossa atenção se volta especificamente para o limite de renda do critério de elegibilidade. Tal critério foi considerado inconstitucional pela suprema corte brasileira e é contestado por diferentes atores sociais desde que foi implementado na LOAS. Nesta dissertação, assumimos como um imperativo de justiça e de política de Estado a necessidade de discutir as linhas oficiais de pobreza e extrema pobreza e seus critérios de revisão. Assim sendo, passamos, no próximo capítulo, a desenvolver um exercício que tem por objetivo sinalizar possibilidade metodológica teoricamente sustentada e metodologicamente válida. Acreditamos que uma medida de pobreza, referenciada na multidimensionalidade do fenômeno e na especificidade de pessoas idosas e com deficiência, é urgente diante do atual cenário de lacunas. Afinal, o que surge a jusante do rio metafórico tem impacto direto na vida de milhões de brasileiros em situação de pobreza.

## **CAPÍTULO 4 - Índice multidimensional de pobreza para pessoas idosas e com deficiência: um exercício empírico**

O fenômeno da pobreza, compreendido como privação de capacidades básicas (SEN, 2010), engloba as noções de fatores de conversão, funcionamentos e capacidades, de modo a captar a heterogeneidade individual. Nos capítulos anteriores, abordamos como esses elementos se articulam na teoria proposta por Sen (op. cit.). Ressaltamos a proficuidade dessa abordagem por considerar a diversidade humana em termos de conversão de bens, recursos ou serviços em bem-estar, funcionamentos, realização de ações e estados, e, em última instância, capacidades e liberdade. Destacamos que o enfoque de capacidades se atenta para as possibilidades e as condições dos indivíduos para terem a vida que têm razão para valorizar (SEN, 2010), levando em conta fatores pessoais, sociais e ambientais. Consideramos tal enfoque como adequado para se tratar de especificidades de pessoas idosas e com deficiência. Neste capítulo, é chegado o momento de apresentarmos uma medida que seja apropriada a essa proposta teórica.

Ao longo dos capítulos desta dissertação, estamos realizando um percurso teórico-metodológico e, aqui, a trajetória metodológica precisa ser evidenciada para, então, concretizarmos o exercício empírico a que nos propusemos. Conforme já explicitamos na introdução deste trabalho, teoria e metodologia perpassam toda nossa investigação.

No primeiro e no segundo capítulos, buscamos demonstrar que o fenômeno da pobreza é compreendido de diferentes formas, desenvolvido por meio de diversas abordagens, relacionado a concepções de justiça redistributiva de orientações distintas. Foram levantados sentidos e entendimentos acerca da pobreza e, conforme esperamos ter evidenciado, o conceito de pobreza é um cipoal. Ou seja, há um emaranhado de sentidos, entendimentos divergentes e convergentes acerca da compreensão desse fenômeno. Assim sendo, a noção conceitual de pobreza pode ser compreendida como um *conceito de fundo* [*background concept*, no original] (ADCOCK, 2001).

Um *conceito de fundo* pode gerar diferentes *conceitos sistematizados*. Nós apresentamos, no segundo capítulo, que no caso da pobreza, temos diversos *conceitos sistematizados*: a abordagem monetária como representante de uma perspectiva unidimensional de pobreza, as abordagens de capacidades básicas insatisfeitas, de capacidades, de exclusão social, como exemplos de enfoques multidimensionais. Neste

sentido, consideramos que a delimitação de pobreza como privação de capacidades básicas é um *conceito sistematizado*.

A operacionalização do *conceito sistematizado*, por sua vez, depende da seleção e desenvolvimento de *dimensões e indicadores*, sendo a teoria o elemento que orienta os fatores e dimensões a serem considerados. A teoria de capacidades e liberdades demanda que a participação democrática seja critério para a definição dos indicadores. Conforme vimos, Sen (2010) defende que as capacidades básicas devem ser definidas em processos democráticos participativos a partir de deliberação com engajamento do maior número e diversidade de grupos da sociedade possíveis, considerando o contexto singular. É fundamental estar ciente das questões específicas e contextuais para a delimitação do que são capacidades básicas para determinada população ou grupo populacional. Assim sendo, o terceiro capítulo teve o papel de nos trazer uma contextualização acerca de questões, dificuldades e demandas relacionadas a pessoas idosas e com deficiência.

Na primeira seção do presente capítulo, apresentaremos os significados atribuídos por Robert Adcock (2001) a *conceito de fundo, conceito sistematizado e indicadores*. Relacionaremos tais noções ao que Paulo de Martino Jannuzzi (2001) denomina *conceito abstrato* ou *conteúdo programático, dimensões, indicadores e estatísticas*. O objetivo é organizar a nossa análise, explicitando acuidade ao tratar dos conceitos em seus diferentes níveis de abstração e operacionalização. A partir das noções de Adcock (2001) e Jannuzzi (2001) mostraremos o modo como esmiuçamos a pobreza. Essa grande seção inicial é dividida em sub tópicos voltados a cada uma das dimensões contempladas em nosso exercício empírico.

O escrutínio e o detalhamento que realizaremos na primeira seção nos conferirá as condições para trabalharmos com uma mensuração multidimensional de pobreza. Porém, qual método será empregado na criação da referida medida? O segundo momento deste capítulo é destinado a apresentação do modelo GoM (*Grade of Membership*) que será utilizado para construção do índice de pobreza. Assim, na segunda seção, trataremos os elementos formadores do GoM como peças de um quebra-cabeças que, na medida que são estudadas, permitem nossa compreensão acerca do todo, ou seja, do método. Ao longo da exposição sobre o GoM, apontamos as características e as potencialidades que justificam nossa escolha por esse método.

Na sequência, no terceiro tópico, versaremos sobre os modelos com os quais trabalhamos. Um modelo com sete tipos puros, que acreditamos representar melhor a distribuição dos nossos dados. E abordaremos outra modelagem informada teoricamente, em que fixamos um tipo que representa o conjunto da pobreza e outro tipo, que constitui o seu contrário (a não pobreza). Nossa análise prima por apresentar a distribuição empírica dos dados a partir da estimação de parâmetros orientados empiricamente, bem como por organizar os potenciais elegíveis ao BPC por meio de sua aproximação aos conjuntos de pobreza e não pobreza. Os procedimentos que realizamos nessa seção nos permitem analisar a quantidade de pessoas que poderiam ser consideradas pobres e ter informações sobre a qualidade de indicadores referentes às dimensões educação, renda, trabalho e condições de habitação e infraestrutura de tais indivíduos.

#### 4.1 Da noção de pobreza às estatísticas: teoria, conceitos, contextualização e sistematização

A seção, que aqui se inicia, tem como objetivo explicitar e promover uma articulação entre os elementos de conceituação explorados até então. O debate que realizaremos neste tópico advém principalmente de reflexões metodológicas desenvolvidas por Robert Adcock (2001) e Jannuzzi (2001), mas, tangenciaremos também formulações de Giovanni Sartori (1970) e Gary King, Robert O. Keohane e Sidney Verba (1994).

Usaremos um imbróglio existente na literatura para demonstrarmos a importância do que faremos neste tópico, a saber, analisar cada um dos níveis conceituais da pobreza. Como apresentamos na introdução, alguns autores criticam a abordagem de capacidades, considerando que ela mensura bem-estar e não pobreza, o que configuraria como um estiramento conceitual (SARTORI, 1970). Nesta dissertação, entendemos que não há estiramento conceitual na abordagem de capacidades com foco na pobreza. Compreendemos essa questão da seguinte forma: na abordagem de capacidades, pobreza e bem-estar estão de fato interligados, entretanto, não há uma confusão entre eles, uma vez que tal articulação se dá no âmbito do *conceito de fundo*.

Um *conceito de fundo* é uma “constelação de sentidos e de entendimentos associados a um determinado conceito” (ADCOCK, 2001, p.531). Trata-se de um conceito demasiado amplo e polissêmico para ser usado em uma investigação científica, sendo preciso lapidar noções desta natureza para alcançar um conceito mais coeso. No nosso caso, a pobreza, entendida como um fenômeno multidimensional, é o *conceito de fundo*. O conceito de pobreza multidimensional abriga uma constelação de sentidos, os quais englobam a noção de bem-estar, de cidadania, de liberdade etc., o que consideramos ser profícuo para uma concepção ampla que politiza o enfrentamento à pobreza. Ou seja, quando falamos de pobreza multidimensional estamos versando sobre um conceito amplo, que pode ser proveitoso em um debate político, mas é aberto demais para uma pesquisa científica.

Adcock denomina *conceito sistematizado* [*systematized concept*, no original] o resultado do processo de lapidação em que a partir do *conceito de fundo*, se chega a *conceitos sistematizados*. Segundo os autores, o *conceito sistematizado* é uma formulação específica, bem delimitada que deve ser desenvolvida por pesquisadores. O exercício de obtenção de um conceito sistematizado a partir de um conceito de fundo é chamado de conceituação. No âmbito do conceito sistematizado, chegamos a uma delimitação, uma especificação do que queremos estudar. Desse modo entendemos pobreza como privação de capacidades básicas. E esse conceito atende aos requisitos definidos por Sartori (1970), ou seja, é um recipiente objetivo e bem delimitado de informações.

Em se tratando do conceito de pobreza, tal contenda é observada como se houvesse um *conceito sistematizado* correto em exclusão dos demais. Adcock (2001, p.532) advertem que a intransigência a favor de um *conceito sistematizado* deve ser evitada, uma vez que, no processo de conceituação, autores com linhas de pensamento distintas enfatizam elementos diferentes de um mesmo conceito de fundo, gerando, assim, conceitos sistematizados realmente diferentes. Não se trata de defender um conceito como o certo, mas sim de argumentar em favor da adequação de determinado enfoque para uma situação com desafios e contextos específicos. Ressaltamos aqui a diferença entre a noção de correto e de adequado, nesta dissertação sempre discutimos em termos de adequação do conceito de pobreza como privação de capacidades básicas.

Por exemplo, quando argumentamos a favor do conceito de pobreza como privação de capacidades básicas, não estamos considerando que o enfoque de pobreza como escassez de renda é errado. Estamos defendendo que o conceito sistematizado que adotamos nos parece mais adequado para estudar o fenômeno considerando sua

multidimensionalidade e a heterogeneidade humana, capturada pelo operador analítico fatores de conversão. Ao analisarmos pessoas com deficiência e idosas, nossa escolha conceitual é justificada pela adequação deste enfoque a diferentes condições de transformação de bens e recursos em funcionamentos, que, por sua vez, conformam-se em capacidades.

Defende-se tradicionalmente na literatura que a escolha das dimensões deve ser feita à luz da teoria (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Nesta dissertação, consideramos que a definição das dimensões precede a escolha dos indicadores e, só após a seleção dos indicadores apropriados, buscamos as estatísticas ou variáveis. Para delinear as *dimensões* e componentes analíticos que consideramos ser apropriados para retratar o conceito de interesse programático. Essas dimensões vão informar a interpretação operacional do conceito, nos termos de Jannuzzi (2001, p.18).

O que a teoria de capacidades nos diz sobre a escolha das dimensões? Não há um consenso sobre quais dimensões de fato indicam privação de capacidades básicas, conforme já apresentamos no segundo capítulo. Assim sendo, as dimensões analisadas e as combinações de indicadores em estudos de mensuração de pobreza baseada na abordagem de capacidades são muito variadas. Consideramos que o mais apropriado para delimitar quais são as capacidades básicas em um determinado contexto é um processo democrático participativo, no qual o maior número e diversidade de pessoas possam deliberar sobre a matéria (SEN, 2010). De acordo com Sen (2010), as capacidades básicas e os funcionamentos a elas relacionados devem ser apontadas em discussões democráticas e deliberativas com participação efetiva dos cidadãos. Os funcionamentos considerados como significativos devem ser articulados, de modo a captar variações de circunstâncias para o indivíduo ou grupo, ou seja, os indicadores devem tanto sugerir recursos, bens e serviços quanto condições (facilidades e dificuldades) que os indivíduos terão para converter esses elementos em bem-estar.

Pois bem, a escolha de dimensões deve ser orientada pela teoria. No nosso caso, a teoria de capacidades aponta que a seleção de dimensões deve ser contextual, feita em um processo democrático participativo e deliberativo. No exercício empírico que aqui desenvolvemos, não dispomos de condições para viabilizar uma discussão pública ampla da qual participem pessoas com deficiência e idosas, bem como os demais cidadãos brasileiros. Nesse debate, eles definiriam de modo democrático quais são as capacidades básicas que devem ser asseguradas pelo Estado às pessoas elegíveis ao BPC. Nós não vamos construir

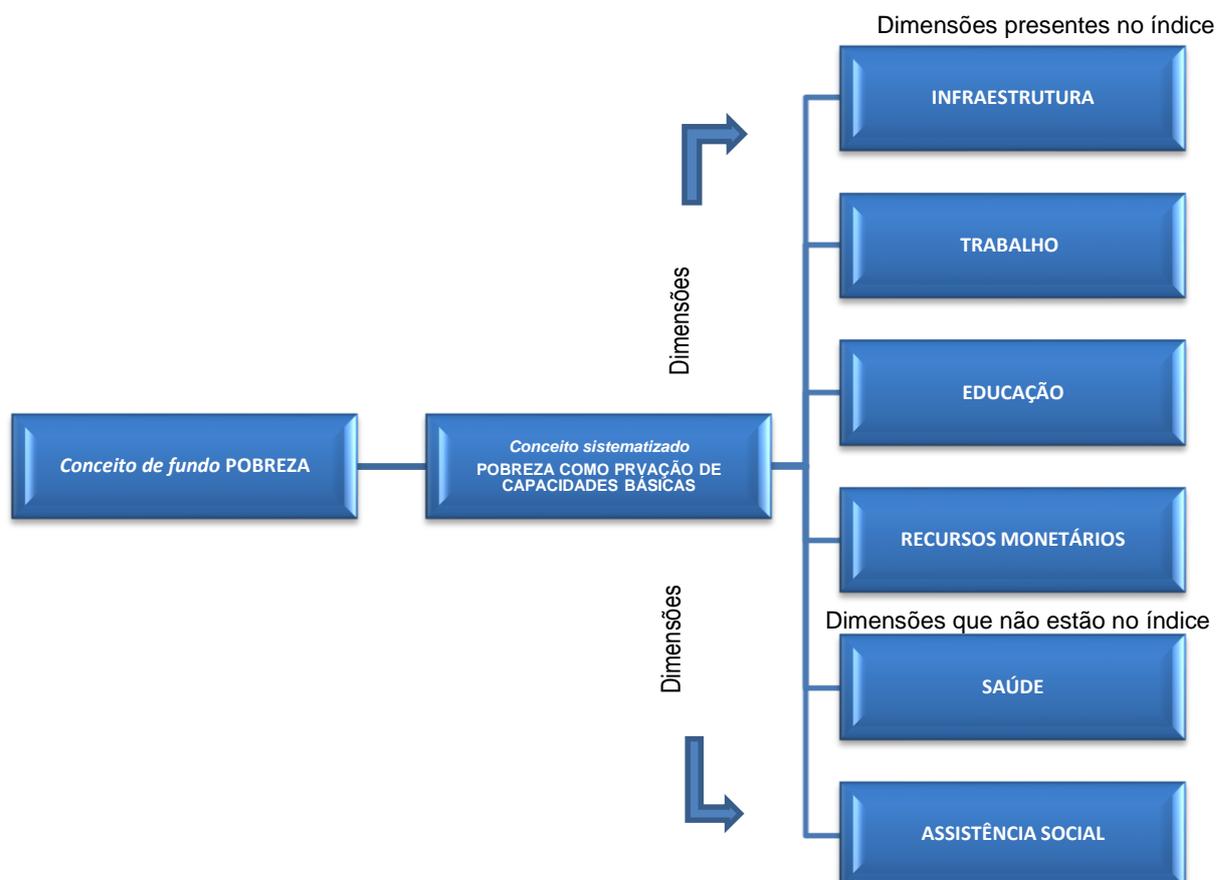
um processo de tamanha complexidade específico para esta seleção, mas iremos nos orientar por deliberações de experiências participativas democráticas que discutiram demandas das pessoas com deficiência e idosas no Brasil. Assim buscaremos compor uma seleção verossímil, coerente com o contexto brasileiro e minimamente válida em relação a teoria proposta por Sen (2010) e às considerações de Alkire (2007) e de Robeyns, citada por Alkire.

Consideramos que as deliberações finais apresentadas nas Conferências Nacionais da Pessoa com Deficiência em 2006, 2008 e 2012 e da Pessoa Idosa em 2006, 2009 e 2011 podem ser apreendidas como indicações de capacidades básicas requeridas por esses grupos populacionais no Brasil contemporâneo. Nossa justificativa deriva do fato de que as Conferências Nacionais da Pessoa com Deficiência e da Pessoa Idosa são processos democráticos abertos à participação de uma ampla gama de pessoas e grupos, inclusive os idosos e as pessoas com deficiência, que nestas instâncias participativas têm a oportunidade de discutir pública e coletivamente elementos que consideram necessários para que pessoas idosas e com deficiência possam viver a vida que têm razão para valorizar (Sen, 2010).

Analisando as deliberações finais das seis conferências nacionais citadas, observamos que as seguintes temáticas são recorrentes: transporte, saúde, educação, acesso à informação, trabalho, participação social, assistência e previdência social, garantia de renda, esporte, cultura, lazer, comunicação, padrão de vida, moradia, violência e acesso à justiça, inclusão digital e tecnológica. As demandas referentes a todas essas dimensões estão relacionadas com acessibilidade e tecnologias assistivas. Nosso índice não irá englobar todas as dimensões citadas, devido à disponibilidade de dados.

As demandas relacionadas às temáticas mais recorrentes, que foram enumeradas no parágrafo anterior, são todas baseadas na noção de que o acesso a cada uma dessas dimensões é um direito humano e que a concretização e vivência desses direitos depende da acessibilidade. Devemos pontuar ainda que boa parte das demandas reivindica direitos já assegurados pela legislação brasileira, mas que não são verificados na vida cotidiana das pessoas idosas e com deficiência, ou a intensificação e expansão de direitos.

Imagem 1- Conceituação e operacionalização da pobreza para exercício empírico



Fonte: elaboração própria

No organograma acima apresentamos sinteticamente a discussão realizada nesta seção. Partimos do conceito de fundo que compreende a pobreza como fenômeno multidimensional, indicamos que esse conceito amplo é útil para argumentações políticas, uma vez que está relacionado a noção de bem-estar, de cidadania e direitos. Contudo, ao fazer uma pesquisa científica precisamos de um conceito bem delimitado, que possa ser explicitado de modo objetivo. Assim, consideramos o conceito de pobreza como privação de capacidades básicas, como o mais adequado para trabalharmos, uma vez que ele capta a heterogeneidade individual. Observamos que, para iniciarmos uma mensuração, é preciso operacionalizar o conceito sistematizado em dimensões e indicadores. Esse percurso ilustrado na figura acima tem como finalidade a organização dos conceitos para que tenhamos condições de construir uma medida que esteja respaldada teórica e metodologicamente.

Na próxima subseção, trataremos individualmente de cada uma das dimensões que destacamos como as mais recorrentes nas conferências analisadas. Os sub tópicos são divididos por temas, e neles tratamos da seleção de indicadores e posteriormente de estatísticas para o desenvolvimento de medidas objetivas e operacionais.

#### **4.1.2 Da mensuração das dimensões às estatísticas**

Antes de tratarmos cada uma das dimensões, é importante explicitarmos a forma que iremos fazê-lo. Primeiramente, gostaríamos de assumir que a organização dos temas mais recorrentes nas conferências em dimensões foi feita por nós de forma um tanto quanto arbitrária. Como as deliberações das conferências tratam de muitos temas e os abordam de diversas formas, coube-nos selecionar e organizar algumas dimensões de modo que elas pudessem compor um índice de pobreza multidimensional. As dimensões são analisadas considerando quatro diretrizes, que serão listadas na sequência.

Começamos apresentando expectativas normativas, ou seja, demonstrando que cada dimensão é coerente com abordagem de capacidades. Partimos do pressuposto que elementos e estados que os indivíduos têm razão para valorizar em determinado âmbito geográfico e temporal são reconhecidos coletivamente pela sociedade que vive naquele espaço e tempo. Ainda que não concordemos com a imposição de listas puramente teóricas, tomamos como referência para essas considerações normativas as dimensões presentes na lista de Nussbaum (2006), na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e na Constituição Federal de 1988. A lista de Martha Nussbaum é uma seleção genérica que visa indicar liberdades centrais no mundo contemporâneo. A DUDH tem uma clara pretensão universalista e é compreendida um compêndio de direitos que devem ser assegurados a todos os cidadãos, independente do seu país, no contexto pós-Segunda Guerra Mundial. E a nossa Carta Magna vigente indica direitos no âmbito nacional em vigor a partir de 1988.

Em um segundo momento, trazemos referências de outros índices de pobreza que contemplam o fator em questão. Analisamos Índices de Pobreza Multidimensional, devido ao fato de esse índice ser atualmente utilizado em mais de 100 países e no Relatório de Desenvolvimento Humano do Pnud, selecionamos IPMs voltados para países da América Latina e para uma unidade subnacional brasileira. Comparamos os seguintes IPMs: o desenvolvido por Alkire e Santos (2010), usado pelo Pnud, as adaptações feitas pelo Pnud e

pelo Banco Mundial do IPM para o Brasil, o IPM do México e o da Colômbia, além da conformação para Minas Gerais apresentada por Costa e Costa (2014). De modo complementar, exploramos também alguns índices que medem pobreza de modo multidimensional, desenvolvidos por pesquisadores brasileiros: Kerstenetzky, Del Vecchio e Carvalho (2011), Barros, Carvalho e Franco (2006), Kageyama e Hoffmann (2006) e Lopes, Macedo e Machado (2003).

Na sequência, tecemos considerações sobre demandas apresentadas nas Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa e com Deficiência, fundamentando nossa análise a partir do que é demandado no contexto brasileiro atual por pessoas que se configuram como população-meta de nosso índice. Apontamos as limitações dadas principalmente pela escassa disponibilidade de dados.

E, por fim, apresentamos o que é factível, descrevendo em quadros-resumo como construímos os indicadores relativos a cada uma das dimensões. Apresentamos cada uma das categorias de respostas referentes às variáveis utilizadas, nossa atenção aos níveis de resposta está em sintonia com o fato do método GoM considerar esses níveis de resposta da execução do modelo, conforme será explicado na seção 4.2, deste capítulo. Explicitamos as estatísticas usadas indicando sua origem no Censo Demográfico 2010.

Encerramos cada um dos sub tópicos exemplificando como compreendemos aquela dimensão em termos de capacidades, funcionamentos ou fatores de conversão. Nosso objetivo é simplesmente indicar possíveis modos de compreensão dos indicadores em termos da abordagem de pobreza como privação de capacidades básicas.

A descrição que realizamos nos sub tópicos a seguir são de fundamental importância para que nossa medida possa ser avaliada em termos de validade interna e confiabilidade. Para assegurarmos a validade interna da medida, os indicadores que usamos devem ser coerentes; e possuir veracidade e acuidade junto ao conceito de pobreza como privação de capacidades. Em relação à confiabilidade, buscamos atender ao requisito de que os procedimentos sejam públicos (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), para que nossos resultados possam ser replicáveis. É nosso objetivo também explicitar as limitações que perpassam nosso exercício e debatê-las criticamente.

### *Infraestrutura*

Existem muitas expectativas normativas em torno do que chamamos de infraestrutura. Nesta dissertação, usamos o termo infraestrutura para nos referirmos a direito à moradia, à mobilidade por meio de transporte público, ao acesso a serviços e ao saneamento básico. Na formulação de Nussbaum (2006), a dimensão material do controle sobre o próprio ambiente abrange essas expectativas. O direito à habitação é citado no Artigo XXV da DUDH. Na Constituição Brasileira de 1988, está estabelecida a responsabilidade pública em torno da habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Os indicadores relacionados à infraestrutura e habitação estão presentes no IPM, em suas variações adaptadas a contextos de países latino-americanos e também a unidades subnacionais, como é o caso de Minas Gerais. Comparamos os seguintes Índices de Pobreza Multidimensional: o desenvolvido por Alkire e Santos (2010), usado pelo Pnud, as adaptações feitas pelo Pnud e pelo Banco Mundial do IPM para o Brasil, o IPM do México e o da Colômbia, além da conformação para Minas Gerais, apresentada por Costa e Costa (2014). Eletricidade, energia limpa para cozinhar, água limpa, sanitário adequado, piso do domicílio e densidade de moradores por dormitórios são indicadores simples e recorrentes no IPM e em suas respectivas adaptações. Ainda que os indicadores se repitam, eles não têm a mesma classificação, uma vez que essa atribuição deve ser elaborada de acordo com cada contexto. O IPM da Colômbia traz um elemento que consideramos profícuo, que é a diferenciação entre urbano e rural na classificação dos níveis. No caso colombiano, os indicadores referentes à água, sanitário e parede foram construídos com distinções entre áreas rurais e urbanas.

Em se tratando do que é esperado e demandado no Brasil, as deliberações concernentes a transporte e moradia estão voltadas principalmente para a necessidade de acessibilidade, que já é apontada na legislação, mas ainda não se traduz em realidade cotidiana na vida das pessoas. Demanda-se infraestrutura operacional adequada, intensificação da implantação da acessibilidade arquitetônica e comunicacional (sinais luminosos, sonoros, placas de sinalização em Braille, piso tátil, fonte ampliada, rampas, corrimão, áudio descrição, Libras, legendas e símbolos pictográficos), implementação da legislação que trata dos dispositivos de trânsito, no que diz respeito à temporização/sonorização e sinalização/adaptação de vias.

A partir dessas questões, seriam necessários indicadores sobre: as condições de acessibilidade dos espaços públicos e privados; variáveis que medissem se as pessoas têm

mobilidade para circular nos espaços públicos; se seus domicílios têm condições de infraestrutura adequadas às suas necessidades; dentre outras questões que pudessem captar a acessibilidade dos espaços públicos e privados. Contudo, embora teoricamente importantes, esses indicadores não se fazem presentes em nosso índice, uma vez que eles não estão disponíveis na base de dados do Censo Demográfico de 2010. Neste âmbito, a disponibilidade de dados nos permite mensurar apenas condições de infraestrutura e saneamento de modo geral, sem captar especificidades do público em análise. No que se refere a indicadores sobre transporte e mobilidade urbana, não os incluiremos por falta de disponibilidade de dados.

Em nosso índice, reproduzimos a diferenciação entre rural e urbano<sup>58</sup> nas variáveis sobre acesso à água, sanitário adequado, destino do lixo, abrigabilidade. A exigência é maior quando se trata de domicílios urbanos. Além de se atentar para especificidades rurais e urbanas, os indicadores de habitação e infraestrutura precisam ser compreendidos e classificados à luz das necessidades impostas por contextos ambientais e sociais. Um exemplo é a classificação do que seria o acesso adequado ao abastecimento de água. Normalmente, considera-se apenas o abastecimento por meio da rede geral e, no caso de áreas rurais, poço ou nascente na propriedade. Entretanto, nesta dissertação, consideramos a água da chuva armazenada em cisterna como um meio adequado de obtenção de recurso hídrico. No semiárido brasileiro, as pessoas que vivem em domicílios com cisterna contam com um fator de conversão favorável. Segundo dados do MDS, cisternas de 16 mil litros armazenam água suficiente para suprir a necessidade de consumo de uma família de cinco pessoas por um período de estiagem de oito meses. Isso, em um ambiente de seca, é um fator de distinção domiciliar positivo. No quadro abaixo, apresentamos os indicadores e estatísticas usados no índice para captar condições de habitação e infraestrutura.

Quadro 3- Descrição de indicadores e estatísticas de habitação e infraestrutura a partir do Censo Demográfico 2010

Dimensão: HABITAÇÃO e INFRAESTRUTURA		
Nos indicadores dessa dimensão não há casos de não resposta para domicílios particulares permanentes.		
Indicador	Níveis	Valor

<sup>58</sup> Usamos a categoria rural e urbano, mas pontuamos que o fato dessa classificação ser feita pelos próprios municípios utilizando critérios não homogêneos, enfraquece a validade dessa estatística.

		atribuído
<b>Esgoto sanitário</b>  Obs.: construído a partir da V0207 do Censo de 2010	Residente em domicílio na zona urbana com rede geral de esgoto ou pluvial, e, se residente na zona rural, em domicílio com rede geral de esgoto ou pluvial, ou com fossa séptica;	1
	Residente na zona rural e seu esgoto é lançado em fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outros. Se o indivíduo vive na zona urbana e seu esgoto é descartado de algumas das formas descritas, ou em fossa séptica.	2
<b>Água</b>  Obs.: construído a partir da V0208 do Censo de 2010	Residente em domicílio urbano e tem abastecimento de água da rede geral de distribuição, ou se residente na zona rural em domicílio abastecido por água da rede geral, poço ou nascente na propriedade, bem como água da chuva armazenada em cisterna. No caso de terra indígena, se a pessoa conta com poço ou nascente na aldeia;	1
	Residente em domicílio rural e sua água provém de poço ou nascente fora da propriedade, carro pipa, água da chuva armazenada de outra forma, rios, açudes, lagos e igarapés, ou outra fonte. Se o indivíduo residir em área urbana, além dos itens enumerados para a área rural, acrescenta-se ainda a possibilidade de poço ou nascente na propriedade e água da chuva armazenada em cisterna. Em se tratando de indígena que vive em aldeia, se sua água provém de poço ou nascente fora da aldeia.	2
<b>Lixo</b>  Obs.: construído a partir da V0210 do Censo de 2010	Residente em domicílio urbano em que o lixo é coletado diretamente por serviço de limpeza. No caso de residir na zona rural, além da opção já citada, considera-se a possibilidade de ter o lixo colocado em caçamba de serviço de limpeza;	1
	Lixo do domicílio queimado, enterrado, jogado em terreno baldio, lago, rio, mar ou outro destino, independente da localização do domicílio. Nos domicílios urbanos, acrescenta-se a ainda a possibilidade de ter o lixo colocado em caçamba de serviço de limpeza.	2
<b>Energia elétrica</b>  Obs.: construído a partir da V0211 do Censo de 2010	Dispõe de energia elétrica no domicílio.	1
	Não possui energia elétrica em casa.	2
<b>Propriedade do domicílio</b>  Obs.: construído a partir da V0201 do Censo de 2010)	Possui domicílio próprio ou cedido;	1
	Vive em domicílio que não é nem próprio nem cedido, é alugado ou em outra condição.	2

<b>Déficit habitacional</b>  Obs.: construído a partir da V6204 do Censo de 2010)	Residente em domicílio em que o número de moradores dividido pelo número de dormitórios é menor ou igual a 2;	1
	Residente em domicílio cuja a densidade de pessoas por dormitório é um número maior do que 2.	2
<b>Abrigabilidade</b>  Obs.: construído a partir da V0202 do Censo de 2010)	Residente em domicílio de alvenaria na zona urbana ou rural, no caso da zona rural acrescenta-se a opção de madeira apropriada para construção;	1
	Residente em casa cujas paredes externas são de material não permanente: taipa, palha, madeira aproveitada, ou outro material.	2

Fonte: elaboração própria.

Condições de infraestrutura são fatores de conversão ambiental que tendem a influenciar vários funcionamentos. Se pensarmos na variável abrigabilidade, como um fator de conversão ambiental, a pessoa que reside em domicílio de alvenaria na zona urbana ou rural, ou de madeira apropriada para construção na zona urbana tem potenciais positivos na influência desse fator de conversão para funcionamentos e capacidades. Em relação à saúde, trazemos um exemplo, o fato de ela morar em um domicílio com paredes de material adequado para a construção evita ou restringe sua exposição ao barbeiro, vetor da doença de Chagas, em comparação com alguém que mora em uma casa de pau-a-pique.

### *Trabalho*

O entendimento do trabalho como uma capacidade básica e um direito é amplamente reconhecido. Considerado como uma das liberdades centrais (NUSSBAUM, 2006), é assegurado pela atual Constituição brasileira e pela DUDH. Conforme exposto no Artigo XXIII da DUDH (ONU, 2009, p.12), “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”.

A maior parte dos IPMs não tem indicador referente a trabalho. Conforme já citamos nesta dissertação, em nota técnica do MDS, Vaz (2014) aponta a ausência de indicador sobre trabalho como uma limitação do IPM por ele analisado. Contudo, conforme já apontamos, ao se aplicar o IPM há autonomia na escolha dos indicadores que sejam válidos para o contexto em estudo. O IPM Colômbia, por exemplo, traz indicadores como tempo de desemprego e trabalho formal. O IPM do México tangencia o tema, com estatística sobre recebimento de aposentadoria. Os indicadores referentes a trabalho em índices desenvolvidos por autores

brasileiros costumam avaliar a disponibilidade, qualidade, produtividade dos postos de trabalho disponíveis e a remuneração. Algumas construções mais completas deste indicador contemplam elementos como sindicalização, que não é medido pelo Censo Demográfico.

E quais são as expectativas apresentadas nas conferências sobre essa dimensão? As dimensões de trabalho e acesso à previdência são muito abordadas nessas conferências sob a perspectiva da inclusão, reabilitação, capacitação e condições de trabalho acessíveis e adequadas.<sup>59</sup>

Em nosso índice, usamos um indicador que indica (in)formalidade no mercado de trabalho, considerando ocupações e contribuição ao Instituto Nacional de Previdência Social e aposentadoria. Consideramos elementos como estar ou não estar trabalhando, do trabalho ser formal ou informal. Todavia, mais uma vez não conseguimos mensurar elementos específicos das pessoas com deficiência. No quadro 4, descrevemos as variáveis usadas para compor o indicador sobre trabalho.

Quadro 4- Descrição de indicadores e estatísticas de trabalho a partir do Censo Demográfico 2010

Dimensão: TRABALHO		
Indicador	Níveis	Valor atribuído
<b>Trabalho</b>  Obs.: construído a partir de V0641, V0656, V6930, V0650, V6036 do Censo de 2010	Exerceu trabalho remunerado na condição de empregado com carteira de trabalho assinada, militar, funcionário público estatutário, empregador, ou por conta própria contribuindo com a previdência social; ou, ainda, menores de 18 anos que não trabalhavam e indivíduos com 65 anos ou mais que tinham aposentadoria.	1
	Jovens entre 14 e 17 anos que trabalhavam (a partir de 14 é permitido trabalho por meio do Programa Jovem Aprendiz - Decreto-Lei nº 8622 de 10 de janeiro de 1946 e atualizado pela Lei nº 5598 de 1º de dezembro de 2005)	2
	Trabalhou sem carteira de trabalho assinada, por conta própria sem contribuir com a previdência social, sem remuneração ou para o próprio consumo.	3
	Pessoas entre 18 e 64 que não tinham trabalho e as maiores de 65 que não tinham trabalho e não recebiam aposentadoria.	4
	Casos de não resposta	Menores de 9 anos

Fonte: elaboração própria.

<sup>59</sup> É importante dizer que o tema do trabalho tem sido muito debatido em relação ao BPC. Tradicionalmente, considera-se que a pessoa que recebe o BPC deve ser incapaz para o trabalho, mas progressivamente tem-se reconhecido a importância da inclusão de pessoas com deficiência e idosas no mercado de trabalho. O BPC trabalho representa um esforço nesse sentido.

O trabalho é a fonte mais importante de obtenção de renda da maior parte da população brasileira. Contudo o acesso ao mercado de trabalho formal ainda é muito restrito a pessoas com deficiência e idosos. Para alcançar a capacidade representada por um trabalho formal, os indivíduos precisam contar com fatores de conversão e funcionamentos como escolaridade, qualificação profissional, boas condições de saúde, dentre outros.

### *Educação*

Ter acesso à educação adequada é um direito, apontado na lista de liberdades centrais de Nussbaum (2006), assegurado pela nossa Constituição de 1988. A educação é um direito a ser garantido pelo Estado, que deve ser colocado em prática com o apoio dos pais de crianças e adolescentes no ensino fundamental e médio.

Indicadores relacionados à educação estão presentes em todos os IPMs que analisamos. Os anos de escolaridade considerados suficientes para uma pessoa não ser considerada pobre em termos de escolaridade variam. No caso do índice Alkire e Santos (2010) e do IPM aplicado pelo PNUD(2014) para o Brasil, a exigência é a menor em comparação com os demais IPMs estudados, tendo o domicílio como unidade de análise, basta que algum dos moradores tenha completado cinco anos de escolaridade para não ser considerado pobre. Outros IPMs, como o aplicado em Minas Gerais (COSTA; COSTA, 2014) e o que o Banco Mundial (FRUTERO, 2014) usou para analisar a pobreza crônica no Brasil tem como limite mínimo oito anos de estudo. A frequência das crianças à escola também é recorrentemente investigada nesses índices.

Conforme observamos, as métricas para indicar acesso adequado à educação não são homogêneas; sendo assim, nos interessa saber quais são as demandas específicas apresentadas pelas pessoas com deficiência e idosas no Brasil. Elas versam sobre recursos de acessibilidade físicos, comunicacionais e metodológicos. Expressam a necessidade que as escolas e os profissionais estejam equipados e preparados para incluir as pessoas de modo a trabalharem adequadamente suas especificidades. Por exemplo, em uma deliberação da Conferência de Direitos da Pessoa com Deficiência, de 2012, indica-se a necessidade de que as pessoas com deficiência que frequentam o ensino regular estudem em salas com no máximo 20 alunos. Existem ainda várias outras questões importantes, como as escolas e salas bilíngues para surdos, problemáticas de relevância teórica no âmbito da abordagem de

capacidades, que não são captadas pelo nosso índice. É fundamental que nosso índice possa mensurar o acesso, a relação entre nível de escolaridade e idade, bem como condição de alfabetização. Entretanto, esses aspectos que conseguimos captar por meio dos dados disponíveis no Censo não atenderem às demandas encontradas nas deliberações das conferências.

Optamos por usar a recorrente variável de analfabetismo e uma construção nuançada de escolarização, que se atenta tanto para faixas etárias e para a adequação a expectativas de escolaridade em cada uma delas, tendo em vista que as pessoas com deficiência vivenciam experiências específicas de inserção e progressão escolar. No Brasil, a legislação se pauta por uma ideia de educação inclusiva, que visa inserir todos os alunos na educação regular sem distinções. Contudo, diversos estudos mostram que as pessoas com deficiências severas tendem a ter maiores dificuldades de alfabetização, atendimento (ir à escola), atraso escolar e evasão (LIMA; MENDES, 2011; FRANÇA; RIOS-NETO, 2012). Dada a complexidade da escolarização de pessoas com deficiência, utilizamos uma variável detalhada para que possamos observar a escolaridade e defasagem escolar de pessoas com deficiência.

Quadro 5- Descrição de indicadores e estatísticas de educação, a partir do Censo Demográfico 2010

Dimensão: EDUCAÇÃO			
Indicador	Níveis		Valor atribuído
<b>Analfabetismo</b>	O indivíduo sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece, ou se o indivíduo foi alfabetizado, mas se tornou física ou mentalmente incapacitado de ler ou escrever.		1
	O indivíduo não sabe ler e escrever, ou apenas escreve o próprio nome. Também faz parte desta categoria a pessoa que aprendeu a ler e escrever, mas esqueceu devido a um processo de alfabetização não consolidado.		2
	Casos de não resposta	Pessoas menores de 5 anos de idade	1
Obs.: construído a partir da V0627 do Censo de 2010	O indivíduo tem de 0 a 3 anos e:	Frequenta creche;	1
		Não frequenta a creche.	5

<p style="text-align: center;"><b>Escolaridade</b></p> <p>Obs.: construído a partir da V0627, V0628, V0629, V0630, V0632, V0633, V0634 e V06335 do Censo de 2010</p> <p>Esta variável foi construída por Kerstenetzky, Del Vecchio e Carvalho (2011), mas a incorporamos com adaptações, inclusive incluindo de forma específica as pessoas com algum tipo de deficiência mental ou intelectual.</p>	O indivíduo tem de 4 a 6 anos e:	Frequenta a pré-escola;	1
		Não frequenta a pré-escola.	5
	O indivíduo tem de 7 a 10 anos e:	Sabe ler e frequenta a escola;	1
		Não sabe ler e frequenta escola, ou sabe ler e não frequenta a escola;	3
		Não sabe ler e não frequenta escola.	5
	O indivíduo tem de 11 a 16 anos e:	Sabe ler e frequenta escola e frequenta no mínimo a 5ª série do primeiro grau;	1
		Sabe ler e frequenta a escola em série inferior à 5ª série;	2
		Sabe ler e não frequenta escola e frequentou o curso fundamental (ginasial);	3
		Não sabe ler e frequenta a escola;	4
		Não sabe ler e não frequenta a escola.	5
	O indivíduo tem de 17 a 18 anos e:	Já cursou alguma série do ensino médio e frequenta a escola, ou, se não frequenta a escola, mas já concluiu o ensino médio;	1
		Tem no máximo ensino fundamental e frequenta escola ou, se não frequenta a escola, mas iniciou o ensino médio e não concluiu;	3
		Tem no máximo ensino fundamental e não frequenta a escola;	4
		Não sabe ler.	5
	O indivíduo tem de 19 a 24 anos e:	Cursa ensino superior ou se cursou alguma série do ensino superior;	1
		Cursou no máximo alguma série do ensino médio;	2

		Cursou no máximo alguma série do ensino fundamental;	3
		Não sabe ler.	5
	O indivíduo tem 25 anos ou mais e:	Concluiu uma graduação;	1
		Está cursando a primeira graduação;	2
		Cursou no máximo alguma série do ensino médio;	3
		Cursou no máximo alguma série do ensino fundamental;	4
		Não sabe ler.	5
	Pessoas com algum tipo de deficiência mental foram classificadas separadamente, independente da idade:	Sabe ler e frequenta a escola;	1
		Sabe ler, mas não frequenta a escola;	3
		Não sabe ler ou nunca frequentou a escola.	5
	Casos de não resposta	Não constam	-

Fonte: elaboração própria.

Em se tratando de educação, dispomos dos indicadores sobre analfabetismo e escolaridade, conforme é possível observar no quadro. A educação é um fator de conversão de extrema importância para se alcançar diversos funcionamentos e capacidades. A primazia desta dimensão, principalmente, para crianças e adolescentes, traduz-se em condicionalidades fixadas para recebimentos de programas sociais. O Bolsa Família, por exemplo, tem como uma das condições para o recebimento da transferência de renda a frequência escolar das crianças. No caso do BPC, não há essa condicionalidade, mas na 3ª Conferência Nacional de Direitos da Pessoa com Deficiência, uma das propostas aprovadas era a de vincular a concessão do BPC à frequência à escola para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos. Quando se assume uma condicionalidade como essa, o Estado precisa viabilizar as condições para que esse público estude e as famílias tendem a assimilar de modo definitivo

seu papel na garantia da frequência das crianças e adolescentes, sob pena de perder o benefício.

### *Recursos monetários*

Ainda que não sejam suficientes, os recursos monetários são utilizados para indicar condições e padrões de vida. Sen (2010) argumenta que a renda é instrumentalmente importante, ainda que não seja intrinsecamente válida, para se pensar em capacidades. A garantia de renda não é ainda amplamente compreendida como um direito. Contudo, consideramos que nas formulações que indicam a necessidade de assegurar um padrão mínimo adequado de vida a todas as pessoas está implícito que há um imperativo de garantia de renda mínima a cidadãos que vivem em sociedades monetizadas. Nossa Constituição assegura renda mínima a pessoas com deficiência e idosas que atendam a critérios subjacentes e, ainda que não assegure renda mínima para os demais cidadãos, ela compactua com iniciativas de reforço de renda familiar, como o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Nenhum dos IPMs que analisamos englobam indicadores de renda. Mas em índices multidimensionais desenvolvidos por autores brasileiros, encontramos estatísticas relacionadas a recursos monetários que são centradas em linhas de pobreza com cortes em diferentes valores.

Nas deliberações das conferências, observamos a grande importância conferida ao BPC, que assegura transferência de renda não contributiva a pessoas com deficiência e idosas. Demandas pelo direito à renda do trabalho também são observadas.

Em nosso índice, optamos por medir renda em função de números de salários mínimos, uma vez que essa é a forma adotada no BPC. No quadro abaixo apresentamos as estatísticas utilizadas.

Quadro 6- Descrição de indicadores e estatísticas de recursos monetários a partir do Censo Demográfico 2010

Dimensão: RECURSOS MONETÁRIOS		
Indicador	Níveis	Valor atribuído

<b>Renda individual do trabalho</b>  Obs.: construído a partir da V6526 do Censo de 2010	Rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos maior que 2 salários mínimos;		1
	Rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos maior que 1 salário mínimo e menor ou igual a 2 salários mínimos;		2
	Rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos maior que ½ do salário mínimo e menor ou igual a 1 salário mínimo;		3
	Rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos maior que ¼ do salário mínimo e menor ou igual a ½ do salário mínimo;		4
	Rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos menor ou igual a ¼ do salário mínimo;		5
	Não possui rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos.		6
	Casos de não resposta	Pessoas com idade menor ou igual a 17 anos	1
		Indivíduos acima de 18 anos sem rendimento do trabalho	6
<b>Renda individual total</b>  Obs.: construído a partir da V6528 do Censo de 2010	Rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes maior que 2 salários mínimos;		1
	Rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes maior que 1 salário mínimo e menor ou igual a 2 salários mínimos;		2
	Rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes maior que ½ do salário mínimo e menor ou igual a 1 salário mínimo;		3
	Rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes maior que ¼ do salário mínimo e menor ou igual a ½ do salário mínimo;		4
	Rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes menor ou igual a ¼ do salário mínimo;		5
	Não possui rendimento bruto proveniente da soma do rendimento de trabalho com o proveniente de outras fontes.		6

	Casos de não resposta	Pessoas com menos de 17 anos de idade	1
<b>Renda domiciliar <i>per capita</i></b>  Obs.: construído a partir da V6532 do Censo de 2010  Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> está sendo medido como a divisão do rendimento mensal domiciliar pelo número de moradores do domicílio particular, excluindo aqueles cuja condição no domicílio fosse pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico expresso em salários-mínimos.	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> maior que 2 salários mínimos;		1
	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> maior que 1 salário mínimo e menor ou igual a 2 salários mínimos;		2
	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> maior que ½ do salário mínimo e menor ou igual a 1 salário mínimo;		3
	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> maior que ¼ do salário mínimo e menor ou igual a ½ do salário mínimo;		4
	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> menor ou igual a ¼ do salário mínimo;		5
	Rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i> .		6
	Casos de não resposta	Não constam	-

Fonte: elaboração própria.

Consideramos a renda como um funcionamento e sua conversão em bem estar depende de fatores pessoais, sociais e ambientais, que deveriam ser levados em consideração. Não corrigimos as medidas de renda por esses fatores de modo direto, mas buscamos relacioná-los na análise, por exemplo, ao testarmos a correlação de renda com a severidade de deficiência.

Ainda relacionados a rendimentos monetários, temos o indicador sobre bens de consumo que juntamente com a informação sobre renda podem indicar características do padrão de vida das pessoas. O indicador mais usado para tratar de padrão de vida é o acesso a bens. A mensuração de bens e ativos aparece nos IPMs voltados para o Brasil, Minas Gerais e no IPM desenvolvido por Alkire e Santos (2010). Dentre os índices que analisamos, apenas os IPMs do México e da Colômbia não abrangem esse indicador.

Nesta dissertação, optamos por considerar acesso a bens, todavia apontamos que esse indicador é limitado e pouco elucidativo para entendermos a privação específica de

peças com deficiência. Por exemplo, saber que há um automóvel em um domicílio, em que reside uma pessoa com deficiência motora não é suficiente. Precisaríamos saber se é um automóvel adaptado, ou seja, se está disponível para a pessoa com deficiência motora, dentre outros possíveis exemplos. No quadro a seguir, mostramos as informações que dispomos e como as organizamos em indicadores.

Quadro 7- Descrição de indicadores e estatísticas de padrão de vida a partir do Censo Demográfico 2010

Dimensão: PADRÃO DE VIDA			
Indicador	Níveis		Valor atribuído
<b>Posse de bens</b>	Residente em domicílio com dois ou mais dos seguintes itens: rádio, TV, máquina de lavar, geladeira, celular, telefone, moto, automóvel;		1
	Residente em domicílio com menos de dois dos referidos itens.		2
	Casos de não resposta	Não constam	-
Obs.: construído a partir de V0213, V0214, V0215, V0216, V0217, V0218, V0221, V0222 do Censo de 2010			

Fonte: elaboração própria.

### *Saúde*

Boas condições de saúde que permitam ao indivíduo não morrer prematuramente, bem como atendimento e tratamento de doenças são elementos que qualquer pessoa teria razão para valorizar e que encontram respaldo na lista de liberdades centrais (NUSSBAUM, 2006), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e na Constituição Federal vigente no Brasil. Indicadores sobre estado de saúde, por exemplo, são importantes para que se tenha informações acerca de condições de saúde e acesso a serviços de saúde preventiva e curativa. Esse indicador está presente no IPM aplicado em Minas Gerais (COSTA; COSTA, 2014), acesso a serviços de saúde é verificado no IPM do México e da Colômbia, e nutrição é observada no IPM do México e em Alkire e Santos (2010),

Nas conferências brasileiras que analisamos, o acesso a todos os níveis de atenção do SUS, abrangendo todas as áreas clínicas, com ampliação profissionais qualificados para

se comunicar e atender a pessoas idosas e com deficiência é também uma necessidade evidenciada. Solicita-se a ampliação da assistência ambulatorial, hospitalar e domiciliar, bem como a garantia de acesso aos exames médicos básicos, de alta e média complexidade, além de cirurgia em tempo hábil. A distribuição de medicamentos também é citada. Existe também o apelo por ações preventivas, como pré-natal com ultrassonografia no primeiro e último bimestre de gravidez e parto assistido por uma equipe especializada (neonatologista, obstetra, pediatra e anestesista) para prevenir a ocorrência de deficiências advindas de parto mal realizado. Em relação a diagnósticos que possam auxiliar tratamento em tempo hábil, requer-se teste da orelhinha (diagnóstico da surdez precoce), teste do pezinho ampliado (para diagnóstico de doenças metabólicas e genéticas) e teste do olhinho nos exames do recém-nascido. Além das referidas necessidades em relação a serviços de saúde, muitas outras são apresentadas.

A saúde é um funcionamento determinante para o bem-estar do indivíduo, na ausência de boas condições de saúde e tratamento de doenças as pessoas não conseguem estudar ou trabalhar de forma satisfatória, por exemplo. Uma pessoa com uma doença grave, precisa de remédios, caso ela não consiga obtê-los gratuitamente terá que empregar recursos monetários para custeá-los, o que restringirá tanto a sua possibilidade de obter capacidades básicas quanto a de outros indivíduos que porventura realizem sacrifícios para ajudar essa pessoa, seja não trabalhando para cuidar dela, seja gastando parte de sua renda com remédios. O público do BPC tende a enfrentar essas dificuldades. Na velhice, a ocorrência de doenças é mais frequente. Pessoas com deficiência severa, em muitos casos, demandam cuidados especiais que normalmente recaem sobre alguma mulher residente no mesmo domicílio da pessoa com deficiência.

No entanto, no Censo Demográfico brasileiro de 2010, não existem indicadores que possam demonstrar, por exemplo: se a pessoa não está conseguindo utilizar a medicação que lhe foi receitada por falta de acesso a remédios, se quem tem grande dificuldade ou não consegue ouvir é atendido por um profissional do SUS capaz de se comunicar em libras etc. Apesar da necessidade observada em termos normativos e demandada pelas pessoas idosas e com deficiência, nosso índice não consegue captar nenhuma informação específica sobre saúde devido à ausência de dados.

### *Assistência Social*

O direito à assistência social não é explicitado na lista de liberdades centrais de Nussbaum, mas podemos encontrá-lo em várias formulações da teoria de capacidades. Sen (2010, p.122), por exemplo, aponta que deve haver ação pública de assistência aos idosos e a outros grupos com dificuldades de conversão de recursos em bem-estar. Na DUDH não há um artigo específico para assistência social, mas em vários trechos alguns elementos são observados, como proteção contra o desemprego, cuidados e assistência especiais à maternidade e à infância, dentre outros. A nossa Constituição Cidadã estabelece que assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (saúde, previdência e assistência social). A atenção à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, à integração ao mercado de trabalho e à integração das pessoas com deficiência à vida comunitária são objetivos da assistência social, conforme o artigo 203 da Constituição de 1988.

A assistência social é pouco explorada nos índices de pobreza multidimensional, dentre os IPMs analisados, apenas o do México traz algum indicador nesse sentido. O IPM do México considera a participação de pessoas maiores de 65 anos em programa social de aposentadoria, considerando assim não só a aposentadoria contributiva, mas também a não contributiva.

Dentre as demandas apresentadas nas conferências, questões referentes ao BPC, principalmente em torno de seus critérios de elegibilidade e sobre o valor do benefício, são observadas em todas as conferências analisadas. Um outro ponto que merece ser apresentado é relativo à demanda por acessibilidade a Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

Em relação à assistência social, o Censo nos permite considerar se a pessoa recebe transferências de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, mas essas informações não foram acrescentadas no índice por dificuldades metodológicas<sup>60</sup>. Entretanto, na última seção deste capítulo buscamos analisar como pessoas que são

---

<sup>60</sup> No índice desenvolvido por Barros, Carvalho e Franco (2006) encontramos uma formulação interessante, que busca identificar a relação entre a renda advinda de programas de transferências de renda como BPC e BBF e a renda total das pessoas. Gostaríamos de utilizar tal estatística, contudo havia muitos casos de não resposta, o que inviabilizou sua inclusão no índice.

elegíveis e/ou recebem o BPC se distribuem no conjunto de pessoas consideradas pobres a partir da medida de pobreza que criamos.

Consideramos que os programas da política de assistência social têm um papel reparador fulcral para as capacidades que as pessoas podem alcançar. Uma vez identificados grupos que apresentam dificuldades e limitações em termos de fatores de conversão, a assistência social se atenta justamente para essas especificidades buscando repará-las ou compensá-las para que os indivíduos possam alcançar bem-estar, mesmo tendo maiores dificuldades de lograr êxito nesse sentido.

### *Considerações*

Uma vez que essa sequência de sub tópicos voltados para as dimensões da pobreza enquanto privação de capacidades básicas foi extensa e repleta de informações, gostaríamos de encerrá-la buscando produzir um sentido conjunto de tudo que foi tratado.

As dimensões selecionadas têm respaldo na teoria de capacidades, uma vez que são elementos e estados que os indivíduos têm razão para valorizar e demandar. Sua delimitação como capacidades básicas se justifica pelo fato de terem sido demandadas recorrentemente em processos democráticos participativos amplos que contaram com o engajamento de pessoas idosas e com deficiência, público implicado em nosso exercício empírico. De modo geral, essas dimensões estão todas referendadas pelos direitos sociais citados no Art. 6º do capítulo II de nossa Constituição, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Justificamos a seleção dos indicadores e esclarecemos nossas escolhas e restrições em termos de atribuição de valores e categorias. O resultado dessa empreitada é uma seleção pragmática que visa captar, por meio de variáveis observáveis - funcionamentos e fatores de conversão, as características latentes relacionadas a pessoas com privação de capacidades básicas. Conforme declaramos, nosso índice tem uma grande limitação em termos de indicadores. Contudo, retomando uma citação de Sen (2010, p.113), apresentada no capítulo dois, o autor indica que o pragmatismo é válido no uso dos dados disponíveis, até mesmo quando só se dispõe de dados referentes à renda. Assumimos nossa limitação, mas consideramos que ela não inviabiliza nosso exercício empírico.

Para concretizar o processo de mensuração, nos termos de Adcock (2001), selecionados os indicadores, desenvolve-se o índice a partir do qual se obtém o *resultado*, ou seja, a classificação dos casos. Nesta seção fomos até a seleção dos indicadores, na segunda parte deste capítulo obteremos a classificação dos casos em termos de graus de privação de capacidades básicas. Na próxima seção, apresentaremos o método GoM.

## 4.2 Modelo GoM: conjuntos nebulosos e características latentes em sinergia com a abordagem de capacidades

Apresentamos aqui o método a ser utilizado. É como se nos deparássemos com um quebra-cabeça montado, mas para entendermos o todo precisamos conhecer suas partes, explorar seus encaixes. E, assim, passamos a ter condições de nos apropriarmos da imagem formada ao final, a saber, o GoM. Trata-se de um método matemático de classificação e agrupamento, baseado em conjuntos nebulosos [*fuzzy sets*] que descreve a estimação de dois conjuntos de parâmetros. Tais parâmetros são estimados em um processo iterativo de convergência, a partir da função de máxima verossimilhança. Esse modelo foi proposto por Woodbury e Clive (1974) e permite a identificação de padrões latentes, possibilitando-nos encontrar estruturas implícitas em dados categóricos e modelar a heterogeneidade individual.

A teoria dos conjuntos nebulosos (ZADEH, 1965) é uma peça fundante neste quebra-cabeça, que orienta a estruturação e encaixe de outros elementos. Na literatura, ela é evocada a partir de termos como *fuzzy logic*, *fuzzy theory* e *fuzzy sets*. Pode ser entendida, em sentido amplo, como um sistema de conceitos, princípios e métodos voltados para problemas com classes, cujos limites não estão claros, são incertos (Belohlavek et al., 2009, p.26). No que concerne aos conjuntos nebulosos, temos resultados em graus de pertencimento e não apenas binarismos como verdadeiro ou falso, pertence ou não pertence. Nas palavras de Hajek (2005, p.598), trata-se de “uma lógica polivalente com uma noção comparativa da verdade”. Em síntese, destacamos que sua principal contribuição se dá na medida em que ela nos possibilita classificar indivíduos a partir de graus de pertencimento a conjuntos.

Esses conjuntos são variados, podendo assumir diferentes funções de pertinência – como esclarece Chiappero-Martinetti e Roche (2009, p.16, tradução nossa) “diversas funções

de pertinência podem ser escolhidas, sendo possível uma variedade de modelagens como linear, trapezoidal, funções logísticas”. Podem ser finitos ou infinitos, numéricos ou não numéricos, como destaca Belohlavek et al (2009, p.26). Segundo este autor, o tipo mais comum de conjuntos nebulosos é o que compreende elementos que são números reais entre 0 e 1 (ibidem). No GoM usamos esse tipo de conjunto.

Os conjuntos nebulosos demandam, na composição do nosso quebra-cabeça, variáveis nominais ou ordinais. Há uso sistemático de expressões linguísticas para caracterizar os valores das variáveis e as relações entre elas (ZADEH, 1965). Ou seja, dados categóricos são sistematizados de modo a caracterizar valores em um *continuum*, a partir do qual é possível verificar intensidade de relações, o quanto um indivíduo se aproxima ou se distância de determinado padrão, simbolizado por um conjunto. Cabe destacar, que os resultados obtidos não são uma probabilidade, são valores verdadeiros que expressam graus de pertinência.

Lotfali Askar-Zadeh, cujo trabalho foi o pioneiro na matéria (1965), aponta que existem vários entendimentos equivocados sobre a lógica nebulosa. Segundo o autor, o principal equívoco é achar que ela é confusa ou imprecisa. Os escores obtidos por meio da lógica nebulosa são precisos e alcançados a partir de funções de pertencimento a conjuntos. Segundo Zadeh (2009), a lógica nebulosa, diferentemente da lógica binária [*crisp sets*], oferece capacidade de racionalização precisa a partir de informação imperfeita com resultados portadores de validade (ZADEH, 2009, p.3175).

Ao versarmos sobre graus de pertinência, devemos tratar de um dos parâmetros do modelo GoM. O parâmetro individual é o parâmetro gama, que representa quão distante os indivíduos, tomados separadamente, estão de cada um dos padrões de probabilidade de resposta, essa distância vai de 0 (zero) a 1 (um). Os graus de pertencimento  $g$  de um cada indivíduo  $i$  em relação a diversos conjuntos  $k$  são representados por  $g_{ik}$ , chamados de escores GoM. A soma dos graus de pertencimento  $g$  de cada indivíduo  $i$  considerando cada conjunto  $k$ , de  $k_1$  a  $k_n=K$ , deve totalizar 1 (um) (PINTO; CAETANO, 2013, p.169). O parâmetro gama ( $g_{ik}$ ) é chamado de individual, porque descreve um atributo de cada indivíduo  $i$  em relação a características referidas para determinado conjunto  $k$ . Retomando um alerta apresentado em parágrafos anteriores,  $g_{ik}$  não é uma medida de probabilidade, mas sim da intensidade (do quanto) do perfil extremo  $k$  se manifesta no indivíduo  $i$ . Destarte, os graus de pertencimento podem ter uma interpretação substantiva para o pesquisador, trata-se de um valor verdadeiro.

Os perfis extremos  $K$  são padrões de probabilidades de respostas. Também chamados de perfis ou tipos puros podem ser estimados empiricamente, a partir dos dados, ou serem fixados pela teoria, o número de perfis deve ser maior ou igual a dois. Quando a delimitação é feita baseando-se nos padrões de resposta dos dados, utiliza-se o critério de Informação Akaike (AIC) para analisar e escolher o número ótimo de perfis extremos, sendo preferível o modelo que apresentar o menor valor de AIC (GUEDES et al, 2010). Segundo Guimarães, Guedes e Rios-Neto (2010, p.13), o desenvolvimento metodológico do GoM com dois tipos puros tem sido observado na literatura. Nesta dissertação, temos como referência principal para a escolha de dois perfis para desenvolver a medida de pobreza o artigo de Hull e Guedes (2013) que trata sobre pobreza multidimensional usando o modelo de funções latentes hierárquicas (HULL; GUEDES, 2013, p.283; GUIMARÃES; GUEDES; RIOS-NETO, 2010, GUEDES et al., 2009). Também nos inspiramos na tese de Augusto Souza (2014) que mede níveis de bem-estar considerando a abordagem de capacidades.

O outro parâmetro do GoM é chamado de  $\lambda$  (parâmetro locacional), ele indica padrões de probabilidade de resposta. Sendo a probabilidade de resposta do indivíduo uma combinação convexa contínua ponderada de algumas características dos tipos puros, das probabilidades de resposta para  $K$  perfis extremos (TOLLEY; MANTON, 1992, p.86; SOUZA, 2014). Em outras palavras, o conjunto  $\lambda$  “descreve como as variáveis selecionadas estão associadas com as classes latentes nebulosas identificadas pelo modelo” (GUIMARÃES; GUEDES; RIOS-NETO, 2010, p.12).

Outra peça que compõe esse quebra-cabeça é a noção de classes latentes que informa o parâmetro  $\lambda$ . Ela permite que o GoM seja uma modelagem capaz de relacionar variáveis observáveis a variáveis latentes, tecendo perfis de classe latente e estimando a probabilidade dos indivíduos de pertencer a uma determinada classe. Tal propriedade do GoM é muito profícua, dado que estamos trabalhando com variáveis que são funcionamentos e fatores de conversão (variáveis observáveis), a fim de perceber a posição dos indivíduos em variáveis latentes que são as capacidades (SOUZA, 2014). Cabe lembrar que a peça de classes latentes está presente em vários outros métodos. A modelagem GoM é uma dentre várias outras que utilizam modelos com estrutura latente (KNOTT; BARTHOLOMEW, 1999).

Uma vez tendo apresentado os dois parâmetros, passamos a expor, brevemente, a matemática a que eles estão submetidos. Não pode haver não resposta de um indivíduo  $i$  em nenhuma das  $j$  diferentes variáveis. Cada variável  $j$  tem  $L_j$  possibilidades, ou categorias de

resposta. Da mesma forma que não pode haver não resposta, também não é possível que um indivíduo  $i$  dê mais de uma resposta a cada variável  $j$ . Dada essa formalização, “para cada possível resposta, de  $1$  a  $1n_j$ , considerando uma mesma variável  $j$ , há uma variável binária aleatória dada por  $Y_{ijl}$ ” (MANTON; WOOBURY; TOLLEY, 1994 *apud* PINTO; CAETANO, 2013, p.169). As variáveis  $Y_{ijl}$  são aleatórias e independentes para diferentes indivíduos  $i$ .

Ainda apresentando pressupostos do modelo GoM, temos que os diferentes valores de  $g_{ik}$  e  $\lambda_{kjl}$  estão sempre no intervalo fechado de  $0$  e  $1$ ,  $\sum g_{ik}=1$  para cada  $i$ , e  $\sum \lambda_{kjl}=1$  para cada  $k$  e  $j$ . Temos, por fim, que a probabilidade de resposta  $l$  para a  $j$ -ésima variável pelo indivíduo  $i$ , condicionada ao seu escore de grau de pertencimento  $g_{ik}$ , é descrita por:

$$P(Y_{ijl}) = \sum g_{ik} \lambda_{kjl} = \sum g_{ijl}$$

Assume-se que os indivíduos  $i$  são aleatoriamente selecionados de uma população de interesse e que os itens são fixos (SOUZA, 2014, p.67).

No GoM, a convergência dos parâmetros é obtida iterativamente. O conjunto lambda informa a matriz inicial de probabilidades de resposta para a  $j$ -ésima questão pelo elemento com  $k$ -ésimo perfil extremo, enquanto o gama indica uma matriz inicial de escores de pertencimento” (GUIMARÃES; GUEDES; RIOS-NETO, 2010, p.12).

Os parâmetros são estimados em processo de iterações para maximizar a função de verossimilhança. O número de parâmetros está relacionado com o tamanho da amostra. Amostras muito grandes demandam que muitos parâmetros sejam estimados, o que não quer dizer que o número de casos tenha uma relação linear diretamente proporcional ao número de parâmetros (SOUZA, 2014, p.71). O processo iterativo depende de uma matriz de probabilidades iniciais, que pode ser informada teoricamente pelo pesquisador, ou gerada pelo programa que executa o modelo (GUEDES et al, 2010, p.22). A definição dessa matriz tem implicações importantes. No caso de ela ser selecionada aleatoriamente, temos que os resultados finais estimados para os parâmetros podem variar, essa questão é estudada e estratégias para lidar com a instabilidade dos parâmetros têm sido criadas (TOLLEY; MANTON, 1992; CAETANO; MACHADO, 2009; GUEDES et al, 2010). Nesta dissertação, não nos debruçaremos sobre essa questão, porque para calcular nosso índice de pobreza informaremos teoricamente a matriz lambda, de modo que não teremos seleção aleatória da matriz inicial.

O GoM é uma modelagem que tem sido explorada em diferentes suportes computacionais. Nesta dissertação, utilizaremos o GoMRcpp.R programa criado por Pinto e Caetano (2013), uma vez que esta rotina computacional se mostrou mais avançada em termos de alocação de memória e processamento. Desse modo, poderemos trabalhar com o banco de dados de nosso universo com mais de cinco milhões de observações, outros programas como o GOM3EXE não suportariam esse número de casos.

Feita essa exposição acerca das peças que compõem o GoM, aqui representado pela metáfora do quebra-cabeça, acreditamos que esse método é apropriado para o exercício empírico a ser realizado. Ressaltamos que tal modelo atende a diversas demandas da abordagem de capacidades. Já citamos a questão de considerar características latentes e destacamos aqui a possibilidade de apreender a heterogeneidade individual em dados multivariados categóricos. Conforme vimos na discussão teórica, a abordagem de capacidades enfatiza os funcionamentos e fatores de conversão que configuram as capacidades individuais. Assim sendo, é muito profícuo utilizar um método que consegue captar o grau de pertencimento a cada variável medida para cada indivíduo. A heterogeneidade é incluída e parametrizada em nível de análise individual, considerando ainda a experiência heterogênea ao longo das diversas dimensões do fenômeno. Além disso, este método admite a inclusão de variáveis sem restrições em relação à quantidade. Enquanto em uma regressão mais variáveis podem implicar em perda de graus de liberdade, no GoM elas podem contribuir para capturar a heterogeneidade individual. Por tudo isso, podemos afirmar com segurança que o GoM nos permite mensurar a pobreza à luz da abordagem de capacidades. Assim sendo, passamos a tratar de definições sobre a agregação dos indicadores, pesos e a atribuição de pobreza ou não pobreza a partir das respostas dos indivíduos para cada variável, na construção de um índice de pobreza multidimensional.

#### **4.2.1 Modelagens, primazia teórica ou empírica?**

Nesta subseção, apresentamos querelas que permeiam os procedimentos relativos à modelagem de um índice multidimensional. Discutiremos opções no que tange à atribuição de pesos, estabelecimento de funções de pertinência e critérios de agregação. Conforme veremos, as soluções que o método GoM nos oferece são baseadas na empiria.

Na primeira parte deste capítulo, ao apresentarmos os indicadores, os organizamos em dimensões por uma questão didática. Contudo a modelagem que iremos utilizar é focada nos indicadores, independente da dimensão que cada um deles representa na discussão conceitual. Segundo Hull e Guedes (2013, p.279), a opção por concentrar a análise nos indicadores contribui no sentido de evitar erros que podem surgir ao se tentar modelar os indicadores relacionados às suas respectivas dimensões. Por exemplo, imaginemos um índice em que os indicadores são subordinados a dimensões e cada uma delas têm o mesmo peso. Se a dimensão educação com peso  $1/8$  tiver dois indicadores analfabetismo e anos de escolaridade cada um terá peso  $1/16$ . Caso seja necessário considerar um terceiro indicador, analfabetismo funcional, este terá peso  $1/24$  e implicará na redução dos pesos de cada um dos outros dois indicadores de modo que os três passarão a ter peso  $1/24$ .

Portanto, agora, temos um outro índice que no qual os indicadores não estão vinculados à dimensão conceitual a qual se referem, como é o caso do nosso. Não iremos fixar os pesos de nenhum dos indicadores. Se, hipoteticamente, tivéssemos dois indicadores, analfabetismo e anos de escolaridade cada um com peso de  $1/16$  a inclusão de um terceiro indicador como analfabetismo funcional não implicaria necessariamente na redução dos pesos dos outros dois indicadores, bem como eles não estariam condicionados a terem o mesmo peso. Qual a vantagem do segundo índice em relação ao primeiro? No primeiro, os pesos fixados poderiam não corresponder à realidade empírica e os indicadores agrupados em uma mesma dimensão poderiam não estar na dimensão adequada, o que implicaria em erros na medida. Já o segundo, não está sujeito a nenhum desses dois problemas, uma vez que os pesos são informados pela organização empírica dos dados e as dimensões conceituais a que pertencem não influenciam o peso do indicador.

O IPM, desenvolvido por Sabina Alkire e James Foster, tem uma tônica teórica e normativa. É um índice axiomático, cujos pesos dos indicadores e das dimensões são definidos teoricamente. O IPM tem se firmado como uma opção dinâmica e flexível que pode ser adaptada em diferentes contextos. Contudo, dado seu caráter de definições exógenas e teóricas, sua modelagem é mais vulnerável, correndo risco de não corresponder à realidade que se propõe analisar, conforme o exemplo do primeiro índice.

Quando argumentamos em favor de uma perspectiva que considere a empiria, como o faz o GoM, estamos buscando minimizar possibilidades de erros de mensuração em meio à difícil tarefa de estabelecer funções de pertinência, pesos e critérios de agregação. Como já expusemos no tópico anterior, o GoM é baseado na teoria de conjuntos nebulosos. A

construção de índices de pobreza a partir desta noção abriga tanto opções orientadas preferencialmente para a teoria, quanto enfoques que conferem primazia aos dados.

Ao utilizarmos o GoM, optamos por um método não axiomático que atende a um apelo empírico. Isso não significa que a teoria, os especialistas, as demandas e os juízos dos sujeitos devam ser desconsiderados. O processo de seleção das dimensões, por exemplo, pode e deve ser participativo e incorporar as demandas da população analisada. Acreditamos que métodos com tônicas mais empíricas, como o GoM, são muito úteis em situações em que não é possível realizar processos legitimados democraticamente pelos cidadãos, que gerem entendimentos compartilhados em relação à atribuição de pesos, critérios de agregação e organização dos indicadores em dimensões. Nestes casos, para evitar atribuições equivocadas que podem distorcer a realidade, atentar-se para as informações que os próprios dados nos fornecem é uma solução válida do ponto de vista metodológico.

Não há consenso entre os pesquisadores sobre o “papel dos especialistas” na construção de funções de pertinência. Alguns, como Ragin (2008), defendem que seja orientada por conhecimento teórico e contextual do especialista, outros como Cheli e Lemmi (1995) preferem que seja dirigida diretamente a partir da distribuição dos dados. Diferentes métodos podem ser adotados, a escolha pode ser feita arbitrariamente pelo pesquisador, por julgamentos de valor a partir de uma teoria, por delimitação empírica etc. (BELHADJ, 2011, p.693).

No estudo seminal de Cerioli & Zani (1990), citado por Fonseca (2003, p.39-40), as funções de agregação são definidas de modo específico a depender do tipo do indicador, que pode ser dicotômico, politômico ou contínuo. No indicador dicotômico, prevalece a lógica binária, 0 não pobre, 1 pobre. Em indicador politômico, “atribui-se um limiar inferior onde o grau de pertinência equivale a 0, um limiar superior que equivale ao grau 1 e o restante é distribuído de modo equidistante” (Fonseca, 2003, p.40). Para indicador contínuo, os autores sugerem a escolha de dois limiares: abaixo de um dos limiares se é pobre, acima do outro não se é pobre. Já Cheli e Lemmi (1995 *apud* Fonseca, 2003, p.43-45) trabalham com a definição de funções de pertinências sem a demarcação de limiares por parte do especialista; “as funções são montadas com base na própria população em estudo”. Um avanço metodológico apontado por Fonseca (2003) de Cheli e Lemmi (1995) em relação a Cerioli e Zani (1990) é a consideração da distância entre as classes de variáveis politômicas, uma vez que Cerioli e Zani (1990) consideravam as classes equidistantes.

Como se tentou demonstrar, a atribuição de funções de pertinência é um procedimento complexo e problemático, trabalhado de modos diversos na literatura. Contudo, é importante que, independente do critério adotado, a função de pertinência construída consiga transmitir com validade as propriedades semânticas do conceito em estudo.

Outro ponto problemático é a integração de indicadores e atribuição de pesos, ou seja, a construção do índice. A agregação pode ser feita por união ou intercessão de conjuntos nebulosos, ou por cálculos de média. Como destaca Chiappero-Martinetti e Roche (2009, p.16), a seleção de uma estrutura de peso apropriada não é consensual. Este desafio é enfrentado de maneiras diferentes na literatura. Cerioli & Zani (1990 *apud* FONSECA, 2003, p.47) propõem o cálculo da média ponderada dos indicadores, de modo que os pesos de cada indicador sejam calculados automaticamente, considerando sua importância heterogênea: “um indicador no qual sua média seja menor que a média de todos os indicadores terá um peso maior.” Já Kerstenetzky, Del Vecchio e Carvalho (2011) realizam a seguinte escolha que caminha no sentido inverso:

“Se para certo atributo  $j$ , muitos indivíduos apresentam um grau de pobreza grande o peso será pequeno e, inversamente, se poucos são pobres em relação a certo atributo o peso será grande. Isto significa que se alguém é pobre em relação a um atributo disponível para a maioria, isto é mais grave (corresponderá a um peso maior) do que não dispor de algo que quase ninguém dispõe. (...) Ademais, considerar o peso dessa forma diminui a arbitrariedade decorrente da escolha dos indicadores por parte do pesquisador: um indicador “preferido” pelo pesquisador será de algum modo balanceado por quão disseminado for o seu uso na sociedade que ele estuda.” (p.9)

Em meio ao debate e a controvérsias, escolhemos trabalhar a partir do GoM, uma vez que consideramos que ele nos propicia uma construção equilibrada. Ele concilia aspectos teóricos e *inputs* de participação popular e democrática no que tange à seleção das variáveis com definições de pesos, de funções de pertinência e de pontos de corte oriundas dos dados. Deste modo, não nos fechamos para os especialistas e atores sociais implicados nas mensurações, mas também não corremos o risco de perder o lastro da realidade, uma vez que somos informados pelos dados empíricos.

### 4.3 Exercício empírico: índice GoM de pobreza multidimensional

Iniciamos a terceira parte deste capítulo, aqui iremos obter a classificação dos casos nos termos de Adcock (2001), ou um indicador social, usando a formulação de Jannuzzi (2001). Nesta seção, tecemos considerações sobre a origem dos dados e suas limitações, explicamos a construção do modelo, identificando as escolhas realizadas, apresentamos a estimação dos parâmetros do GoM e analisamos os resultados dos indicadores, separadamente, bem como os resultados do índice GoM de capacidades básicas a partir de medidas de intensidade, hiato e severidade da pobreza.

No exercício empírico em tela, utilizamos dados secundários, os dados da amostra do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Apesar dos dados do Censo não terem sido coletados com um enfoque voltado para funcionamentos e capacidades, podemos usar alguns de seus indicadores como variáveis observadas que indicam variáveis latentes, conforme o fez Souza (2014) por meio do método GoM. Contudo, uma vez que estamos analisando pessoas idosas e com deficiência, precisaríamos de dados que capturassem especificidades das privações de capacidades, de fatores de conversão e de funcionamentos desses grupos. Retomamos o exemplo sobre banheiro apresentado no segundo capítulo. A partir do questionário da amostra do Censo, conseguimos saber apenas se, no domicílio onde um idoso ou pessoa com deficiência mora, existe banheiro de uso exclusivo dos moradores. Não é possível saber, por exemplo, se na casa de alguém que não consegue andar existe banheiro adaptado de modo que a pessoa consiga usá-lo sozinha. Outro exemplo, temos a informação sobre a existência de microcomputador no domicílio, todavia não sabemos se o microcomputador na casa de uma pessoa que não consegue enxergar é adaptado de modo que ela possa utilizá-lo autonomamente.

Tendo em vista a falta de sensibilidade das perguntas do Censo para especificidades concernentes à acessibilidade em domicílios, espaços públicos, a bens e serviços, assumimos que a principal limitação deste estudo é não dispor de dados sensíveis ao grupo populacional em questão. Faz-se necessário apontar que dentre os indicadores do Censo 2010, apenas um trata de acessibilidade, mas ainda assim é bastante restrito, a saber, características do entorno do domicílio. As informações sobre este indicador se referem a áreas urbanas e são fruto de observação direta realizada durante a pré-coleta, etapa que antecedeu o Censo, ou

seja, não foram aferidas a partir de respostas da população brasileira. Os seguintes itens foram observados no entorno de cada face de quadra: meio fio ou guia; calçada ou passeio e rampa para cadeirante. Esse indicador de mobilidade é o único que considera alguma especificidade em termos de fatores de conversão de pessoas com deficiência e idosos. Neste caso, trata-se de um importante fator ambiental.

Em relação aos dados, tecemos duas considerações. Uma diz respeito à necessidade de que sejam incorporadas ao Censo Demográfico mais variáveis como a de características do entorno do domicílio, de modo que possamos ter informações sobre fatores de conversão disponíveis para a população com deficiência. A outra consideração é sobre a importância e necessidade de incluir questões sobre dificuldade permanente de enxergar, de ouvir ou de subir degraus e a pergunta sobre deficiência mental e intelectual na PNAD Contínua, uma vez que tal pesquisa é feita com maior periodicidade e seu questionário comporta mais variáveis que o do Censo.

Trabalhamos com o indivíduo como unidade de análise, uma vez que nos interessa captar as variações de funcionamentos, de fatores de conversão e de capacidades intradomicílio, com foco em pessoas com deficiência e pessoas idosas. Não nos abstermos de reconhecer que os arranjos familiar e domiciliar influenciam nas condições de vida das pessoas. A fim de captar características do arranjo familiar que podem influenciar as condições de vida de pessoas com deficiência ou idosas, incluímos em nossa análise a variável de renda domiciliar *per capita* em número de salários mínimos. Assumimos aqui que o fato de termos pessoas como unidade de análise expõe nossa análise ao risco de desconsiderar a hierarquia entre pessoas do mesmo domicílio, uma vez que 36,97% dos indivíduos analisados compartilham domicílios com outras pessoas da amostra.<sup>61</sup>

O GoM não nos permite a inserção de casos sem resposta para nenhuma das variáveis presentes no banco, sendo assim optamos por analisar somente dados de pessoas residentes em domicílios particulares permanentes. Nas variáveis relacionadas a trabalho e renda, em que pessoas menores de 10 anos não respondem, atribuímos valores com respaldo teórico a estes indivíduos para não os excluirmos do banco. Na apresentação de cada variável, já foi explicitado como tratamos os casos sem resposta.

---

<sup>61</sup> A modelagem ideal nesta situação seria de funções latentes hierárquicas (HULL; GUEDES, 2013, p.283; GUIMARÃES; GUEDES; RIOS-NETO, 2010, GUEDES et al., 2009), uma vez que poderíamos trabalhar adequadamente com a relação entre os indicadores domiciliares e os do nível do indivíduo.

O modelo GoM desenvolvido nesta dissertação foi construído a partir de respostas discretas (variáveis nominais binárias e ordinais). Uma vez que o método requer uma única resposta  $l$  para cada variável  $j$ , tratamos os casos ausentes ou observações em branco, atribuindo-lhes valor, ou excluindo-os do universo, conforme exposto nos quadros 3 a 7, apresentados na primeira seção. Trabalhamos com 14 variáveis  $j$  e um total de 44 possibilidades ou categorias de resposta  $l$ , no modelo. Não foi possível trabalhar com todos os mais de 5 milhões de casos que compõem nosso universo, extraído da amostra do Censo Demográfico 2010. Por isso extraímos por uma amostra aleatória simples com 50.671<sup>62</sup> indivíduos  $i$ , o que equivale a 1% do universo de pessoas que responderam ter dificuldade permanente de enxergar, ou de ouvir, ou de subir degraus, ou ter alguma deficiência mental ou intelectual, ou terem 65 anos ou mais de idade, no Censo Demográfico de 2010.<sup>63</sup>

Consideramos as pessoas que têm alguma ou grande dificuldade ou que não conseguem de modo algum enxergar, ouvir ou subir degraus como pessoas com deficiência. A amostra não fez distinção entre pessoas com deficiência e idosas, nosso critério foi selecionar aleatoriamente pessoas que podem ser elegíveis ao BPC, seja por ter alguma deficiência ou ter 65 anos ou mais. Nesta etapa, não consideramos a renda das pessoas, apenas sua idade e informação sobre dificuldade permanente de realizar atividades que a caracterizam como tendo alguma deficiência.

Na tabela abaixo, são sintetizadas algumas informações do modelo. Apresentamos modelos organizados em diferentes números de perfis extremos, com a finalidade de obter o mais apropriado considerando a distribuição dos nossos dados. De acordo com a tabela, o mais adequado (menor AIC)<sup>64</sup> é o modelo com 7 perfis puros, que será usado em parte de nossa análise. Contudo, na medida de pobreza trabalharemos com dois perfis extremos ( $K=2$ ),  $K=1$  como um tipo puro contrário à privação de capacidades e  $k=2$  representa o tipo puro de pobreza, a seguir discorreremos sobre os perfis extremos. A letra  $\lambda$  indica o número de

---

<sup>62</sup> Reconhecemos que extração de uma amostra a partir da amostra do Censo Demográfico 2010 não é um procedimento ideal, contudo comparamos as frequências descritivas de cada uma das variáveis da amostra (com a qual trabalhamos) ao universo que temos disponível e as frequências variam em menos que 1 ponto percentual.

<sup>63</sup> Nosso universo é composto por pessoas que tenham respondido ter alguma, grande ou total dificuldade de enxergar, de ouvir ou de subir degraus, ou que informaram ter alguma deficiência mental ou intelectual, ou indivíduos com idade igual ou superior a 65 anos. Nosso índice considera apenas pessoas com alguma deficiência ou idosas, uma vez que são esses os indivíduos que podem atender ao critério de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada.

<sup>64</sup> A sigla AIC, apresentada neste capítulo, é uma medida baseada em teoria da informação estatística, muito útil quando comparamos modelos para escolher número ótimo de perfis extremos, sendo preferível o modelo que apresentar o menor valor de AIC (GUEDES et al, 2010).

parâmetros locacionais, o  $G$  a quantidade de parâmetros individuais, somando-os temos  $P$  que é o número total de parâmetros estimados.  $LN(L)$  é o logaritmo natural da função de máxima verossimilhança do modelo.

Tabela 1 – Cálculo do Critério de Informação de Akaike para Modelos GoM de 2 a 10 perfis extremos – Idosos e Pessoas com Deficiências, Brasil, 2010

<b>K</b>	<b>N</b>	<b>L</b>	<b><math>\lambda</math></b>	<b>G</b>	<b>P</b>	<b>LN(L)</b>	<b>AIC</b>
2	50671	44	88	101342	101430	-10179477,78	20561815,6
3	50671	44	132	152013	152145	-7536038,868	15376367,7
4	50671	44	176	202684	202860	-7156345,51	14718411
5	50671	44	220	253355	253575	-6668121,086	13843392,2
6	50671	44	264	304026	304290	-7398727,384	15406034,8
7	50671	44	308	354697	355005	-5488819,576	11687649,2
8	50671	44	352	405368	405720	-5786803,402	12385046,8
9	50671	44	396	456039	456435	-6120309,766	13153489,5
10	50671	44	440	506710	507150	-5770428,126	12555156,3

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2010, IBGE.

#### 4.3.1 Perfis extremos, suas caracterizações e estimação de parâmetros

Neste tópico, mergulhamos nas características e especificidades realçadas pela organização das observações em conjuntos nebulosos em graus de pertinência a partir das probabilidades de resposta dos indivíduos para cada uma das categorias das variáveis. No primeiro sub tópico, trabalhamos com um modelo de 7 perfis extremos, cuja estimação dos parâmetros se deu de modo aleatório. Conforme demonstramos na tabela 1, o modelo que melhor se ajustou à distribuição dos dados em análise foi o com  $K=7$ . Sendo assim, iremos explorar, do ponto de vista descritivo, as classificações dos casos a partir destes 7 perfis, o que nos permite analisar os conjuntos mais compatíveis com a realidade empírica. Contudo, não conseguiremos cumprir nosso propósito de ter uma indicação da quantidade de pessoas consideradas pobres estudando os 7 tipos puros. Destarte, faz-se necessário trabalhar com um modelo que nos permita estabelecer uma medida de pobreza, sendo este composto por apenas dois perfis, sendo um o conjunto da pobreza e, o outro, o conjunto da não pobreza. Usamos a modelagem de 7 perfis, porque ela se ajusta melhor aos dados, e, em um segundo momento, usamos o modelo com dois perfis, porque ele se adequa ao nosso objetivo teórico-

analítico. Na segunda subseção, definimos esse modelo com dois tipos puros e informamos teoricamente a matriz  $\lambda$  de probabilidades de respostas estimadas dos indivíduos puros. Ao informarmos a matriz  $\lambda$  de probabilidades de respostas dos indivíduos puros, conseguimos indicar qual o nível de resposta de cada variável corresponde ao conjunto da pobreza e qual se refere ao seu contrário, o tipo puro de não pobreza.

*Um retrato empírico: distribuição de indivíduos a partir de seus conjuntos de capacidades básicas latentes*

As estatísticas do modelo já foram brevemente apresentadas na seção anterior, de modo que aqui iremos nos ater a descrição de características do nosso universo composto por pessoas com alguma deficiência ou maiores de 65 anos, relacionando-as com a classificação das observações em relação a perfis extremos. Desse modo, verificamos a distribuição empírica relacionada às características dos indivíduos analisados para cada um dos indicadores implicados na construção do índice GoM. Esse exercício exploratório nos permite tecer considerações sobre as privações de funcionamentos, fatores de conversão e capacidades a que estão expostos os indivíduos analisados. Entendemos que capacidades não são observáveis, mas a partir de resultados de indicadores observáveis buscamos depreender possíveis influências e relações entre esses recursos verificados e sua conversão em funcionamentos e capacidades.

Mesmo trabalhando com o modelo mais ajustado aos dados, segundo o critério de Akaike, dentre 10 modelagens estimadas, nossos tipos típicos e mistos<sup>65</sup> englobam apenas um pouco mais da metade das observações analisadas (55.88% das observações, sem considerar o peso amostral). Consideramos que esse grande número de casos amorfo apontam a necessidade de inclusão de mais indicadores, uma vez que no GoM a riqueza de

---

<sup>65</sup> A determinação dos tipos mistos e o tipo amorfo teve como referência as regras de classificação de Guedes (2010) citado por Neves (2014), mas fizemos algumas adaptações, de modo que trabalhamos com as seguintes expressões booleanas: tipo puro do perfil extremo k:  $g_{ik} \geq 0,75$ ; com  $k=1, \dots, 7$ ; tipo misto:  $(0,50 \leq g_{ik} < 0,75) \cap (0,25 \leq g_{im} \leq 0,5) \cap (g_{in} < 0,25, g_{io} < 0,25, g_{ip} < 0,25, g_{iq} < 0,25, g_{ir} < 0,25)$ ; com  $k \neq m \neq n \neq o \neq p \neq q \neq r$ ; outra expressão também usada para caracterizar tipo misto foi:  $(0,25 \leq g_{ik} < 0,5) \cap (0,25 \leq g_{im} \leq 0,5) \cap (g_{in} < 0,25, g_{io} < 0,25, g_{ip} < 0,25, g_{iq} < 0,25, g_{ir} < 0,25)$ ; com  $k \neq m \neq n \neq o \neq p \neq q \neq r$ . O-tipo amorfo foi definido por  $g_{ik} < 0,50$ ; com  $k=1 \cap 2 \cap 3$  e corresponde a 44,16% dos casos. 1,62% das observações não foram caracterizadas em nenhum dos tipos (puro, misto ou amorfo).

indicadores possibilita melhor compreensão da heterogeneidade individual das observações. Contudo devido a restrições de dados na base que utilizamos, já destacadas neste capítulo, trabalhamos pragmaticamente com essa modelagem. Apesar de sua fragilidade, ela nos oferece informações válidas para observarmos a distribuição das características analisadas nos perfis, bem como no universo estudado. Ou seja, o fato de parte das observações não pertencer aos tipos delimitados, não nos impede de observar quais as privações mais frequentes na população-meta (potenciais elegíveis ao BPC). Caracterizaremos brevemente cada um dos perfis a partir das informações trazidas na tabela 2.

Tabela 2 – Fatores característicos dos perfis extremos, segundo variáveis consideradas no índice GoM, Brasil, 2010

Variável e categorias de resposta		Frequência estimada/frequência observada							Frequência marginal em %
		K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	
ANALFABETISMO	Sabe ler e escrever	0,20	0,05	0,12	0,39	1,12	0,81	0,77	82,22
	Não sabe ler e escrever	4,72	5,38	5,08	3,80	0,46	1,86	2,08	17,78
ESCOLARIDADE*	1	0,22	2,37	2,97	0,25	0,94	5,13	0,16	13,01
	2	6,47	1,29	5,45	0,02	0,39	0,43	3,30	5,02
	3	2,65	1,44	0,04	0,03	4,65	0,01	0,37	17,07
	4	0,29	0,04	0,69	2,02	0,11	0,10	0,11	47,36
	5	0,32	2,07	0,04	0,02	0,07	1,50	3,97	17,54
RENDA INDIVIDUAL DO TRABALHO	Maior que 2 SM	5,01	0,00	0,57	0,02	0,00	2,79	0,08	17,57
	Entre 1 e 2 SM	0,02	7,29	3,80	0,24	1,51	1,08	0,16	12,58
	Entre 1/2 e 1 SM	0,11	0,00	0,13	0,10	0,11	1,81	1,75	11,45
	Entre 1/4 e 1/2 SM	0,07	0,01	5,74	0,79	3,66	0,00	5,18	2,78
	Menor ou igual 1/4 SM	6,06	2,13	14,20	54,38	30,21	9,76	0,27	1,69
	Não possui renda	0,00	0,08	0,01	0,03	0,34	0,00	1,14	53,94
RENDA INDIVIDUAL TOTAL	Maior que 2 SM	1,70	0,26	1,55	0,51	0,01	0,51	0,02	25,06
	Entre 1 e 2 SM	2,40	1,21	0,90	0,50	4,56	2,50	0,75	19,79
	Entre 1/2 e 1 SM	0,03	0,14	0,01	1,29	0,06	0,15	0,01	29,07
	Entre 1/4 e 1/2 SM	0,12	17,47	4,27	4,15	0,98	5,14	0,11	3,65
	Menor ou igual 1/4 SM	1,92	0,10	0,53	4,40	0,24	2,36	4,45	4,25
	Não possui renda	0,02	0,06	1,39	0,34	0,18	0,25	3,58	18,18
RENDA DOMICILIAR PER CAPITA	Maior que 2 SM	0,06	0,33	0,20	0,00	0,04	1,02	0,14	17,71
	Entre 1 e 2 SM	0,14	0,80	1,83	0,13	2,63	0,71	0,16	23,42
	Entre 1/2 e 1 SM	1,23	0,04	0,23	3,19	0,08	0,16	0,41	30,44
	Entre 1/4 e 1/2 SM	0,17	0,03	1,32	0,00	0,01	2,33	3,18	16,31
	Menor ou igual 1/4 SM	0,21	7,97	2,86	0,00	3,99	0,39	0,91	8,79
	Não possui renda	16,05	1,02	0,02	0,00	0,02	5,65	6,42	3,34
ESGOTO SANITÁRIO	Sim	0,93	1,35	0,23	0,75	0,89	0,53	0,76	55,88
	Não	1,08	0,56	1,98	1,31	1,14	1,59	1,30	44,12
ÁGUA	Sim	0,30	0,29	0,71	0,54	0,19	0,89	1,13	88,00
	Não	6,17	6,18	3,15	4,37	6,92	1,82	0,07	12,00
LIXO	Sim	1,16	1,11	0,69	0,22	0,80	0,68	0,07	80,05
	Não	0,37	0,54	2,25	4,13	1,80	2,29	4,72	19,95
ENERGIA ELÉTRICA	Sim	0,87	0,95	0,29	0,54	0,41	0,21	0,96	98,80
	Não	11,55	5,01	59,05	39,26	49,68	65,61	4,10	1,20
PROPRIEDADE DO DOMICÍLIO	Sim	0,00	0,18	1,07	1,13	0,65	0,74	1,14	86,95
	Não	7,65	6,43	0,54	0,14	3,34	2,70	0,05	13,05
	Até 2	0,01	0,14	0,37	0,78	0,56	0,93	0,84	81,47

<i>DÉFICIT HABITACIONAL</i>	2 ou mais	5,34	4,78	3,76	1,95	2,95	1,32	1,73	18,53
<i>ABRIGABILIDADE</i>	Sim	0,71	0,39	0,38	0,17	0,75	0,73	1,06	92,26
	Não	4,48	8,33	8,35	10,88	4,03	4,18	0,32	7,74
<i>TRABALHO*</i>	1	0,55	0,00	1,41	0,40	0,03	0,58	2,02	47,02
	2	2,55	0,03	1,14	4,03	4,46	2,53	0,03	18,28
	3	0,79	2,86	0,36	0,22	0,48	0,76	0,13	34,70
<i>POSSE DE BENS</i>	Dois ou mais itens	0,76	0,58	0,65	0,68	0,60	0,29	0,48	97,29
	Menos de dois itens	9,49	16,23	13,58	12,49	15,24	26,39	19,61	2,71

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2010, considerando o peso amostral

A leitura desta tabela deve ser feita considerando o valor de corte de 1,2 para definição de quais são as características qualificadoras dos perfis. Convencionou-se o uso deste critério na literatura (GUEDES et. al., 2013), sua interpretação indica que, por exemplo, se a razão da frequência marginal estimada pela frequência marginal observada for de 1,21 em determinado nível de resposta, a ocorrência desse nível é 21% superior naquele perfil em comparação com a média da população analisada.

O tipo puro 1 distingue-se por uma prevalência cerca de 15 vezes superior que a média do universo considerado no que tange à situação de não possuir renda domiciliar *per capita*. Pontuamos algumas outras características: no quesito educação, por um lado aparece o analfabetismo, mas por outro, quando se analisa escolaridade, despontam os níveis de resposta que indicam que as pessoas sabem ler, frequentam a escola e estão em defasagem escolar intermediária, segundo a relação entre idade e série. Em relação a rendimentos, diferentes níveis de renda são evidenciados. As condições de infraestrutura e habitação dos domicílios nos indicadores medidos têm preponderância em níveis de resposta que indicam privação. Em relação à dimensão do trabalho, caracteriza-se pelo trabalho informal. Essa característica é marcante também em outros três tipos puros, sendo a mais recorrente em termos de situação do trabalho nos perfis extremos.

O tipo puro 2 destaca-se por ser o único tipo puro que se caracteriza por esgoto sanitário apropriado, bem como por ser o único perfil extremo em que a exclusão em relação ao mercado de trabalho formal prevalece. Também é caracterizado por analfabetismo e por diversas categorias de escolaridade. Em relação aos recursos monetários, as predominâncias são heterogêneas. No rendimento bruto proveniente de todos os trabalhos a frequência na faixa entre  $\frac{1}{4}$  e meio salário mínimo é cerca de 16 vezes maior que a média da população analisada. Excetuando-se o esgoto, os demais fatores de moradia e saneamento básico quando se destacam alcançam altas porcentagens nos itens considerados inadequados.

Apesar de ter o analfabetismo realçado, assim como em outros cinco perfis extremos, o tipo puro 3 destaca-se quando se analisa de modo ampliado a escolaridade, uma vez que prevalece resultados de adequação idade por série escolar. No que tange à renda, as faixas de rendimento predominantes variam. O destaque se volta para a frequência treze vezes superior à média das observações na renda individual do trabalho menor ou igual a  $\frac{1}{4}$  do SM. Os indicadores de habitação e infraestrutura têm prevalência nos níveis de resposta negativos; e, no caso específico da energia elétrica, a privação é 58 vezes mais frequente que a média da população. Em relação a trabalho, há predominância de trabalhadores formais, aposentados ou menores de 17 anos.

No tipo puro 4, a característica que se sobressai é renda individual do trabalho menor ou igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, que tem predominância 53 vezes superior ao rendimento do trabalho médio do universo analisado – a maior dentre todos os perfis extremos. Os indicadores de escolaridade retratam um perfil de privação, analfabetismo e defasagem em termos de idade por série escolar. Possui rendimentos característicos em diferentes faixas de renda. Os indicadores de saneamento básico e habitação apresentam resultados de privação característicos. A predominância em termos de trabalho é verificada no mercado informal.

O tipo puro 5 é o único perfil extremo a não ser caracterizado pelo analfabetismo. No que diz respeito a recursos monetários, a diversificação de faixas de renda ocorre de modo semelhante ao verificado em outros perfis, a frequência de pessoas com renda individual do trabalho menor ou igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo é 29 vezes superior à média das pessoas com deficiência e idosas. Seguindo o padrão mais recorrente nos outros tipos puros, a inadequação em termos de saneamento básico e condições de moradia se faz presente. O trabalho sem carteira assinada e a não contribuição a Instituto de Previdência marcam esse perfil de modo muito semelhante ao observado no tipo 5.

O perfil extremo 6 é o único tipo puro a ter porcentagem superior à média das observações em todos os indicadores de condições de infraestrutura e moradia indicando situações de privação. O serviço de energia elétrica não chega a boa parte das pessoas desse perfil, a falta de energia elétrica é verificada em uma proporção que supera em 64 vezes a média dos casos analisados. A heterogeneidade das características predominantes do perfil 6 é verificada nos indicadores de escolaridade e renda.

O perfil 7, que contempla 34,95% dos casos sem considerar o peso amostral, não é representado por nenhum perfil extremo e pelos tipos mistos a ele relacionados (considerados

conjuntamente). Também se distingue dos demais perfis por ser o único a ter predominância de trabalhadores no mercado formal. Analfabetismo e frequência à escola com pouca defasagem idade por série caracteriza esse perfil, de modo a explicitar sua heterogeneidade. A única prevalência verificada na distribuição dos indicadores desse perfil é a posse de menos de dois bens, quando se considera rádio, TV, máquina de lavar, geladeira, celular, telefone, moto e automóvel. Nesse quesito, o perfil extrapola 10 vezes a média das pessoas com deficiência e idosas.

A análise das características prevalentes em cada perfil extremo, a partir do modelo que melhor se ajustou aos dados ( $k=7$ ), nos permite observar especificidades de cada um desses conjuntos, nos parágrafos anteriores buscamos trazer a característica que diferencia cada perfil dos demais. Desse modo comparamos os perfis, analisando os resultados marcantes referentes aos indicadores. Agora passamos a analisar características gerais verificadas em mais de um perfil, ou seja, quais informações nos trazem os tipos puros analisados conjuntamente. Dessa forma, depreendemos quais funcionamentos e fatores de conversão estão recorrentemente aquém do necessário para assegurar capacidades básicas. De modo geral, todos os perfis extremos estão relacionados a privações, sendo que os itens de resposta mais frequentes nos perfis são predominantemente negativos, até quando a frequência na população de pessoas com deficiência e idosas é maior em itens positivos. Vamos ilustrar essa consideração com exemplos.

O universo analisado tem frequência superior a 80% em níveis positivos como alfabetização, indicadores de saneamento, exceto esgoto e posse de bens. Contudo, ao analisarmos os perfis, seis dentre os sete têm como característica marcante o analfabetismo, apenas um é caracterizado em um item positivo quanto aos fatores de saneamento básico e habitação e todos são marcados por restrição do acesso a bens, tendo predominância as pessoas que vivem em domicílio com menos de dois dos bens analisados. Ou seja, esses resultados ilustram situações em que os tipos puros apresentam privações com maior frequência que a observada em média na população estudada.

Ao analisarmos o resultado do indicador de renda do trabalho de cada um dos sete perfis, podemos dizer que a prevalência verificada é não ter alcançado um rendimento proveniente de atividade laboral. No caso desse indicador, a tendência negativa não se restringe aos tipos puros, ela é verificada também no universo estudado. 53,94% das pessoas com deficiência e idosas não têm rendimento do trabalho. Apenas no perfil 3 houve predominância de inclusão no mercado de trabalho formal. Mais da metade das pessoas

idosas e com deficiência não têm carteira assinada. Essas estatísticas reafirmam uma realidade de privação de capacidade em torno da dimensão do trabalho enfrentada por esses grupos. Neste sentido, duas ações são fulcrais: assegurar uma renda mínima independente de contribuição previdenciária para essas pessoas, conforme o faz o BPC, e intensificar e ampliar o programa BPC trabalho, criando condições de qualificação, reabilitação e inclusão dessas pessoas no mercado de trabalho formal. Ambas as ações têm respaldo na Constituição Federal vigente e correspondem a necessidade de assegurar capacidades básicas para esse público.

Considerando as 14 variáveis que compõem nossa medida, dada a heterogeneidade interna verificada nas características de cada um dos sete perfis analisados, não há uma classificação clara dos tipos em um espectro de nível de bem-estar. Conforme apresentamos, de modo geral, todos os tipos puros indicam situações a partir das quais podemos depreender privações de capacidades básicas em relação à educação, rendimentos, saneamento básico e habitação, trabalho e posse de bens.

Conforme verificamos, há muito que se avançar em termos de saneamento básico, a inadequação dos fatores ligados a essa dimensão ainda é uma realidade de privação presente na vida de vários brasileiros. Uma pessoa que reside em um local sem saneamento básico está submetida a riscos maiores de contrair doenças. O esgoto sanitário adequado pode ser entendido como um fator de conversão ambiental que interfere no conjunto de capacidades dos indivíduos, na condição de estar saudável, de estar apto ao trabalho, de viver em um ambiente limpo etc.

Nesta subseção, desenvolvemos uma exploração em torno dos perfis indicados como melhor modelagem de conjuntos para nossos dados e observamos que esse modelo é o mais ajustado dentre os dez testados, mas ainda assim é muito frágil em termos de cobertura dos casos. Pouco mais da metade das observações são inseridas em tipos puros ou mistos do nosso modelo. O que nos aponta a necessidade imperativa de analisar mais indicadores relacionados com as capacidades básicas que devem ser asseguradas ao universo estudado. Mesmo com essa limitação, nossa análise realçou especificidades e regularidades. Por exemplo, verificamos que os resultados do indicador trabalho variam entre os perfis, mas o trabalho informal que prevalece nos perfis é também observado no universo. O que nos indica o não alcance de capacidade básica relacionada ao trabalho na população meta do Benefício de Prestação Continuada. Essa observação confirma a necessidade de esforços, em termos de políticas públicas, tanto para garantir uma renda mínima para essas pessoas quanto para

viabilizar possibilidades de trabalho formal para as mesmas. No próximo sub tópico, passamos a explorar especificamente o fenômeno da pobreza a partir de um modelo de dois perfis, que nos permite distinguir um conjunto de pessoas classificadas em situação de privação de capacidades básicas e outro que indica satisfação dos indicadores analisados.

#### **4.3.2 Graus de pertencimento ao conjunto da pobreza: modelo com dois perfis extremos**

Para construção do índice GoM de pobreza multidimensional delimitamos dois estados latentes de capacidades. Consideramos que  $K=1$  indica a satisfação de capacidades básicas em termos de educação, rendimentos, saneamento básico e habitação, trabalho e posse de bens e  $K=2$  a não satisfação dessas mesmas capacidades. A delimitação destes dois tipos puros atende ao nosso interesse de pesquisa de mensurar os graus de pertencimento dos indivíduos a cada um dos dois perfis, para podermos ordená-los.

O tipo puro 1 do perfil extremo será chamado de perfil extremo de satisfação de capacidades básicas, contempla as respostas indicativas do melhor atendimento de funcionamentos ou melhores condições de fatores de conversão, dentre as categorias de resposta, para cada uma das 14 variáveis observáveis, descritas na primeira seção deste capítulo. Desta forma, consideramo-lo como uma categoria latente de capacidades básicas satisfeitas. É importante ressaltar que, quando nos referimos a capacidades básicas, estamos nos atendo especificamente às capacidades indicadas pelas variáveis selecionadas neste estudo. Não há aqui a pretensão de esgotar, quais seriam as capacidades básicas, estamos apenas partindo dos indicadores selecionados e considerando, a partir desses indicadores, o que seria o melhor estado em relação a eles.

O tipo puro 2, denominado perfil extremo de privação de capacidades básicas, equivale ao contrário do descrito para  $K=1$ , ou seja, engloba as piores possibilidades de resposta para as 14 variáveis observáveis. Assim sendo, consideramos que se trata da experiência da pobreza, entendida como a não satisfação de capacidades básicas. Quando estamos analisando apenas os graus de pertinência a esse tipo puro, não é apropriado considerá-los como uma medida de pobreza (BOURGUIGNON; CHAKRAVARTY, 2003 *apud* SOUZA, 2014), posto que uma medida de pobreza demanda o estabelecimento de um ponto de inflexão que separe a situação de pobreza da de não pobreza. Aqui, ainda estamos

tratando apenas de graus de pertencimento, mas na próxima seção usaremos medidas de pobreza propriamente delimitadas.

Tabela 3 - Exemplo da Definição da Matriz Teórica de Probabilidades de Ocorrência das Respostas às Categorias das Variáveis: Modelo GoM de 2 perfis extremos com probabilidades fixas

<i>Variável: Trabalho</i>	<i>Frequência (%)</i>	<i>K=1</i>	<i>K=2</i>
<i>Trabalho formal</i>	46,93	1	0
<i>Trabalho informal</i>	18,45	0	0
<i>Sem trabalho e sem aposentadoria</i>	34,63	0	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2010

Na tabela acima, visualizamos o exemplo de como as categorias de resposta de uma variável se relacionam em termos de pertencimento aos perfis extremos. As categorias intermediárias não pertencem a nenhum dos tipos puros.

Optamos por informar uma matriz teórica de lambda, isso significa, que a matriz de probabilidades de respostas iniciais dos indivíduos puros foi informada teoricamente. A atribuição desses valores tem implicação direta na classificação dos casos. Consideramos que a probabilidade do indivíduo  $i$  puro de  $K=1$ , perfil extremo de satisfação de capacidades básicas, em responder afirmativamente ao item classificado como 1, de qualquer variável, é igual a 1.

A exploração dos graus de pertinência nos traz informações interessantes. Na tabela abaixo, podemos observar a distribuição de  $g_{ik}$  e a prevalência dos perfis puros. O perfil K1 é o predominante em nosso banco de dados, indicando que a aderência dos indivíduos  $i$  estudados é maior ao estado latente de não pobreza. Consideramos que o estado latente de não pobreza corresponde a uma situação na qual as respostas positivas dadas por indivíduos aos indicadores analisados, nos indicam que essas pessoas têm fatores de conversão como saneamento básico, e funcionamentos como trabalho formal e escolaridade regular (sem defasagem idade série) que lhes permitem compor um conjunto de capacidades básicas.

Tabela 4 - Distribuição dos graus de pertencimento e prevalência ponderada dos perfis extremos de não pobreza e pobreza multidimensional– Idosos e Pessoas com Deficiência, Brasil, 2010

<i>Intervalos de <math>g_{ik}</math></i>	<i>Perfil K1 em %</i>	<i>Perfil K2 em %</i>
0-0,49	4,47	93,11
0,5-0,699	20,96	6,34
0,7-0,799	16,67	0,45
0,8-0,899	20,13	0,08
0,9-0,999	19,30	0,02
1	18,46	0
<i>Prevalência ponderada*(%)</i>	75,75	24,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo 2010

\*Prevalência ponderada é a razão entre a soma dos  $g_{ik}$  do perfil e o número de indivíduos. Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2010

Apenas 0,10% dos casos observados (sem considerar o peso amostral) tem grau de pertencimento igual ou superior a 0,80 ao tipo 2, perfil extremo de privação de capacidades básicas. Entretanto, não podemos afirmar, por exemplo, que as pessoas com menores graus de pertinência ao conjunto da privação de capacidades básicas não são pobres em termos de capacidades básicas. Uma afirmação nesse sentido só pode ser sustentada se tivermos delimitado um ponto de corte a partir do qual o grau de pertencimento de uma pessoa a qualifica como pobre, ou seja, como alguém que não tem asseguradas capacidades básicas (categoria latente) relativas a educação, rendimento, saneamento básico e habitação, trabalho e posse de bens, segundo os resultados dos indicadores analisados (categorias observáveis).

Apresentamos os perfis K1 e K2 e justificamos o procedimento de informar teoricamente a matriz de lambda, contudo, conforme alertamos, os resultados desse modelo não nos permitem identificar quantas são as pessoas pobres. O que temos até aqui nos permite afirmar apenas que nosso universo está predominantemente associado ao conjunto de satisfação de capacidades básicas (K1). No entanto não sabemos de fato se temos motivos para classificar os indivíduos que têm grau de pertinência de 0,70 ao tipo 1 como não pobres

em relação às dimensões analisadas. Assim sendo, na próxima seção, interessa-nos analisar as características dos indivíduos associados ao conjunto nebuloso da satisfação de capacidades básicas, em graus de pertencimento, a partir de uma linha de pobreza. Uma vez que a partir desse valor de referência obteremos uma indicação da quantidade dessas pessoas em situação de pobreza

#### 4.4 A medida de pobreza: índice GoM e medidas FGT

Neste tópico, tratamos especificamente de medidas de pobreza. O índice GoM nos permite definir linhas de pobreza relativa. Usamos as medidas de pobreza Foster-Greer-Thorbecke (FGT) apresentadas no capítulo 2. Embora elas tenham sido desenvolvidas no âmbito da abordagem monetária, essas medidas podem ser aplicadas em indicadores de pobreza multidimensional. Consideramos duas motivações principais para o uso do FGT, a saber, a) são medidas relativamente simples e com boa inteligibilidade, o que são características necessárias para medidas que busquem servir de referência para políticas públicas; b) permitem-nos mensurar a incidência, o hiato e a severidade de pobreza com validade já reconhecida pela literatura, atendendo a vários axiomas. Não faremos uma discussão sobre as medidas FGT, uma vez que já a realizamos no capítulo 2. Aqui, nos debruçaremos, tão somente, sobre os resultados empíricos que estão sintetizados na tabela abaixo.

Tabela 5 - Medidas de pobreza multidimensional FGT (em %) – Idosos e Pessoas com Deficiência, Brasil, 2010

<i>Medidas de pobreza FGT (em %)</i>	<i>Linha de extrema pobreza*</i>	<i>Linha de pobreza**</i>
<i>Incidência da pobreza</i>	2,339	9,451
<i>Razão do hiato de pobreza</i>	0,488	1,675
<i>Índice FGT severidade da pobreza</i>	0,176	0,539

\*A linha de  $\frac{1}{2}$  da mediana é fixada em 0,403 unidades em média

\*\*A linha de  $\frac{2}{3}$  da mediana é fixada em 0,537 unidades em média

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2010, considerando o peso amostral

Trabalhamos com duas linhas de pobreza relativas. Nossa linha de extrema pobreza é relativa aos dados considerados neste exercício empírico e tem seu valor de corte dado pela

mediana do grau de pertencimento ( $g_{ik1}$ ) das observações analisadas ao conjunto de satisfação de capacidades básicas. A outra linha é a linha de pobreza estabelece que são pobres os indivíduos cujo grau de pertencimento ao conjunto de satisfação de capacidades básicas está abaixo de  $2/3$  da mediana. Suponhamos que todas as pessoas com deficiência e idosas estão em fila, ordenadas pelo grau de pertencimento de cada uma ao tipo de não pobreza, o conjunto de satisfação de capacidades básicas. O valor de grau de pertencimento igual a 0,403, em média, é tomado como o ponto de corte para a definição de extrema pobreza, relativa aos casos que estamos analisando. Assim, se uma pessoa tiver grau de pertencimento menor que 0,403 ao conjunto de satisfação de capacidades básicas, ela será considerada extremamente pobre. Mantendo a situação hipotética de que as observações do nosso caso estão ordenadas pelo seu grau de pertinência ao tipo de não pobreza, a linha de pobreza é definida pelo valor  $g_{ik1}$  igual a 0,537. Ou seja, uma das observações do banco de dados com grau de pertinência ao tipo puro 1 menor que 0,537, é pobre, de acordo com essa medida.

O cálculo das medidas foi realizado a partir do comando *apoverity* no programa STATA, desenvolvido por Azevedo (2007). Usamos o peso para ponderação amostral do Censo Demográfico 2010. Contudo, devemos destacar dois elementos: 1) nosso universo não corresponde ao universo do Censo; 2) usamos apenas o peso amostral (variável V0010 do Censo), não usamos nenhum outro fator de correção como o parâmetro FPC (*Finite Population Correction*), fator de correção para população finita (Cochran, 1977). Assim sendo, precisamos assumir que os valores absolutos que encontramos não correspondem com a devida acuidade à situação de todas as pessoas idosas e com deficiência no Brasil. Primeiro porque o peso amostral que utilizamos não foi calculado para pessoas com deficiência e idosas, e em segundo lugar porque não corrigimos essa inadequação. Acreditamos, entretanto, que por se tratar de um exercício empírico exploratório e inicial, podemos tolerar essa inadequação. A forma que encontramos para trabalhar com os dados é não apresentar os resultados obtidos em valores absolutos. Nossa análise é feita indicando que os resultados encontrados devem ser interpretados como valores relativos e aproximados. Ou seja, quando indicamos que incidência da pobreza é de 9,45% da população, em média, não podemos garantir que 9,45% das pessoas com deficiência e idosas no Brasil devem ser consideradas pobres. Mas acreditamos que esse resultado nos indica que a incidência de pobreza nesse universo específico é próxima de 10%, podendo variar. Feitos esses esclarecimentos passamos à discussão dos resultados.

Em relação à incidência de extrema pobreza no universo analisado, consideramos que aproximadamente 2 a 3% da população idosa e com deficiência no Brasil (tomada como universo deste estudo) vive em situação de extrema pobreza multidimensional, no que diz respeito aos indicadores de escolaridade, rendimento, infraestrutura e habitação, trabalho e posse de bens considerados no índice GoM. As pessoas consideradas extremamente pobres por essa métrica têm as seguintes características em relação às variáveis que compõem nosso índice: 81,51% não sabem ler e escrever; na dimensão de recursos financeiros, 73,11% não têm rendimento proveniente de trabalho, 45,21% não possuem rendimento de nenhuma outra fonte, de modo que sua renda total também é nula. A faixa de renda domiciliar *per capita* mais frequente entre essas pessoas (42,85%) é menor ou igual a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, ou seja, caso elas sejam idosas ou tenham sua condição de deficiência reconhecida por um perito do INSS, receberiam ou poderiam receber o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Cabem aqui duas ressalvas referentes a essa consideração sobre elegibilidade ao BPC. Primeiro, o BPC considera renda familiar *per capita* um indicador que é diferente do que estamos utilizando (renda domiciliar *per capita*). Conforme já apontamos neste capítulo, essas medidas são diferentes e a categoria analítica família não é sinônimo de domicílio. A segunda ressalva, se volta para o critério de elegibilidade do BPC, cuja segunda dimensão é baseada em renda. O critério atual tem como limite superior que a renda familiar *per capita* seja menor que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, mas nesta reflexão as pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior e igual a  $\frac{1}{4}$  do SM estão sendo consideradas elegíveis.

Ainda caracterizando as pessoas classificadas como extremamente pobres em nossa medida, temos que 99,51% vivem em domicílios cujo esgoto é lançado em fossa rudimentar, vala, rio, mar ou outros, no caso de ser residente na zona urbana além das formas descritas considera-se também fossa séptica. 59,39% dessas pessoas não tem acesso adequado a água. 94,32% descartam o lixo queimando-o, enterrando-o, jogando em terreno baldio, rio, mar ou outros destinos e para moradores de áreas urbanas considera-se ainda o fato do lixo ser colocado em caçamba e não ser recolhido diretamente por serviço de limpeza. 29,32% não possuem energia elétrica em suas moradias. 65,97% vivem em domicílios com mais de dois moradores por dormitório. 52,67% residem em casas cujas paredes externas são de material não permanente como: taipa, palha, madeira aproveitada, dentre outros materiais inadequados. Em relação à inserção no mercado de trabalho, 63,64% não trabalham e não são aposentadas, 33,12% trabalham no mercado informal, ou não recebem remuneração financeira pelas suas atividades laborais, apenas 3,24% dessas pessoas gozam do direito de trabalhar com carteira assinada ou ter seu próprio negócio e contribuir para a previdência

social. 42,44% não possuem, no domicílio em que moram, pelo menos de dois dos seguintes itens: rádio, TV, máquina de lavar, geladeira, celular, telefone, moto, automóvel.

Conforme a observação das características mais recorrentes entre as pessoas consideradas extremamente pobres fica evidente a privação de capacidades básicas a que essas pessoas estão submetidas. Sem condições mínimas de infraestrutura, podem não conseguir frequentar a escola, assim não serão consideradas mão de obra qualificada, tendo grandes chances de não conseguirem participar do mercado de trabalho formal ou de trabalharem em condições inapropriadas sem poder contar com a previdência social. Em suma, não dispõem dos fatores de conversão e funcionamentos mínimos para terem uma vida que têm razão para valorizar. Essas pessoas privadas de capacidades básicas e do gozo da cidadania são em sua maioria pardas (63,51%), quanto ao sexo praticamente não há distinção, 53,63% são mulheres.

A segunda linha corresponde à pobreza, medida em graus de pertencimento ao conjunto de capacidades básicas satisfeitas computados em nosso banco de dados. De acordo com essa linha, a proporção de pobres no universo analisado seria de cerca de 9 a 10%. E quais são as características dessas pessoas? 71,36% são analfabetas, menos de 1% estão cursando a série escolar adequada para sua idade (0,45%). No quesito renda, 78,29% não têm rendimento proveniente de atividade laboral, 44,11% não têm nenhuma renda individual. Em termos de renda domiciliar *per capita*, há duas faixas de renda que concentram juntas mais de 60% dos indivíduos, 34,06% têm renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do SM e 31,65% até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. 93,09% não contam com sistema de esgoto sanitário adequado. 40,92% têm dificuldade para conseguir água. 72,19% não têm o lixo coletado de modo apropriado. 10,12% residem em locais sem energia elétrica. 47,84% vivem em situação de déficit habitacional. 30,66% residem em domicílios construídos com materiais não permanentes e inadequados. No que tange à dimensão do trabalho, 65,45% não recebem aposentadoria nem exercem atividade remunerada laboral, 23,76% têm trabalho informal. Apenas 10,79% estão inseridos no mercado de trabalho formal. Em relação à posse de bens, o resultado é melhor que os demais, 85,08% têm dois ou mais dos itens considerados no domicílio em que moram.

As pessoas classificadas como pobres são predominantemente mulheres (61,15%) e pardas (60,66%). Os indicadores relacionados à renda domiciliar e posse de bens já não indicam privações severas. Contudo, se consideramos que a pobreza é um fenômeno multidimensional relacionado a capacidades básicas, definidas como básicas por demandas e modos de vida e valores de determinada sociedade, temos que essas pessoas estão em

situação de privação. Afinal, o trabalho com carteira assinada, o acesso a saneamento básico com condições de coleta de esgoto e lixo adequadas, a alfabetização são funcionamentos elementares que devem ser assegurados aos cidadãos. Uma pessoa que não sabe ler e escrever, por exemplo, enfrenta duras limitações na transformação de recursos em capacidades, tem dificuldade para conseguir um trabalho formal, e até mesmo para identificar o itinerário escrito no transporte coletivo, sofre muitas restrições ao longo da vida e, provavelmente, não está vivendo a vida que tem razão para valorizar.

Tabela 6 – Teste de proporção considerando linhas de pobreza e extrema pobreza, medida em graus de pertencimento ao conjunto de capacidades básicas satisfeitas, Brasil, 2010.

	Linha de pobreza			Linha de extrema pobreza		
	Pobre	Não Pobre	Diferença de proporção	Pobre	Não Pobre	Diferença de proporção
<b>Pessoa com deficiência</b>	75,51	61,43	14,07***	75,71	62,93	12,77***
<b>Pessoa com deficiência severa</b>	27,37	17,54	9,81***	27,95	18,58	9,37***
<b>Pessoa idosa</b>	20,03	23,53	3,50***	15,78	23,28	7,50***
<b>Não branco</b>	78,14	65,16	12,97***	84,69	66,36	18,33***
<b>Mulher</b>	48,70	43,33	5,36***	42,24	44,10	1,86
<b>Rural</b>	45,17	12,77	32,39***	58,97	15,84	43,13***
<b>Elegível ao BPC</b>	11,33	2,21	9,12***	17,89	2,99	14,89***
<b>Atendidos pelo BPC</b>	0,65	0,32	0,33***	0,47	0,35	0,11

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2010

\*\*\*Teste de diferença de proporção significativo no nível de confiança de 99%; \*\*Teste de diferença de proporção significativo no nível de confiança de 95%; \*Teste de diferença de proporção significativo no nível de confiança de 90%.

A análise dessa tabela nos possibilita verificar se há diferença estatisticamente significativa na distribuição das pessoas no conjunto da pobreza e não pobreza, a partir de algumas características. Realizamos o teste de proporção para a variável dependente “classificação como pobre ou não pobre a partir da linha de pobreza” e “classificação como pobre ou não pobre a partir da linha de extrema pobreza”.

Nosso propósito com esse teste é comparar se a diferença entre a proporção de pertencer ao conjunto dos pobres e não pobres é estatisticamente significativa. Ou seja, verificamos se a subtração entre o número de pessoas pobres do grupo de pessoas com deficiência, do grupo de idosos, do grupo da população não branca, do grupo de mulheres, do grupo de moradores do campo, do grupo de elegíveis e do grupo de atendidas pelo BPC, tomados separadamente, e o número de pessoas não pobres é positivo e significativo.

As diferenças de proporção são positivas e significantes para os testes que tiveram como dependente a condição de ser ou não ser pobre. Nos testes considerando a condição de ser ou não ser extremamente pobre, as diferenças foram positivas e só não foram estatisticamente significantes para dois grupos: mulheres e pessoas atendidas pelo BPC. Ter resultado positivo não é, contudo, positivo do ponto de vista valorativo. Ou seja, quando apresentamos que todas as diferenças de proporção foram positivas significa que pertencer a cada um dos grupos analisados aumenta a chance de a pessoa estar no conjunto da pobreza e extrema pobreza.

Nosso principal objetivo nesta seção foi descrever e analisar a quantidade e qualidade de manifestação do fenômeno da pobreza do ponto de vista mais objetivo: quem é pobre e quantas são as pessoas que vivem nessa condição em termos relativos aos demais indivíduos. Contudo, antes de encerrá-lo, apresentaremos brevemente outras duas medidas de pobreza interessantes, que fazem parte do índice FGT, mas que não serão utilizadas na discussão de critérios de elegibilidade ao BPC e por isso não serão discutidas nesta dissertação.

Uma vez sabendo o número de pessoas que vivem em situação de pobreza, é possível observar o quanto elas se distanciam ou se aproximam da linha delimitada. Em relação ao hiato de pobreza, temos que o produto do hiato relativo pela proporção de pobres encontrado foi de 0,488, na linha que consideramos ser de extrema pobreza em termos de graus de pertencimento a  $k=1$ , e 1,675 na linha de pobreza. A interpretação desses valores nos indica que, caso somássemos as unidades em graus de pertencimento a  $K=1$  necessários a cada uma das pessoas em situação de pobreza para que elas alcançassem o  $g_{ik}$  da linha de pobreza e dividíssemos esse somatório pelo número de pobres, o resultado numérico seria 0,488 na linha de extrema pobreza e 1,67 na linha de pobreza. Outra medida possível é o índice FGT que atribui maior peso às pessoas mais pobres. Por meio dele é possível verificar que a severidade da pobreza observada em nosso índice é de 0,176 na linha de extrema pobreza e 0,539 na linha de pobreza.

Neste tópico, desenvolvemos o exercício de estabelecer medidas de pobreza relativa baseadas no índice GoM de pobreza multidimensional para pessoas idosas e com deficiência e verificamos, de modo sintetizado, que cerca de 10% do universo das pessoas idosas ou com deficiência vivenciam situações de privação de capacidades básicas no Brasil, segundo dados do Censo de 2010. Analisamos que as características prevalentes entre as pessoas consideradas pobres a partir da medida que desenvolvemos apontam privações em termos de alfabetização e escolaridade, saneamento básico e acesso ao mercado de trabalho formal,

tais privações limitam os conjuntos de capacidades de cada cidadão. Concluímos com o teste de proporção que ser idoso ou ter alguma deficiência aumenta a chance de a pessoa estar no conjunto da pobreza e extrema pobreza. O que reitera a necessidade de que essas pessoas sejam assistidas por políticas de assistência social, bem como de inserção no mercado de trabalho formal, qualificação e escolarização. Neste sentido, o Benefício de Prestação Continuada e suas ramificações BPC trabalho e BPC escola são programas especialmente úteis e cuja necessidade é justificada em termos teóricos e empíricos.

#### 4.5 Considerações

No presente capítulo retomamos discussões apresentadas nos capítulos anteriores, buscando analisar o papel de cada uma delas na construção de um percurso metodológico que nos permitisse partir de um *conceito de fundo* que compreende a pobreza enquanto fenômeno amplo relacionado a noções de bem-estar, cidadania, direitos e liberdades, até chegarmos aos resultados de um índice GoM de pobreza multidimensional.

Considerando pobreza como privação de capacidades básicas (*conceito sistematizado*), realizamos sua operacionalização a partir do GoM, uma modelagem que nos permite identificar a heterogeneidade individual e as características latentes dos indivíduos analisados. Explicitamos os indicadores selecionados, reconhecendo as limitações deste estudo em termos de disponibilidade de dados adequados a especificidades de pessoas com necessidades especiais. Uma vez que desenvolvemos um mero exercício empírico, consideramos suficiente delimitar algumas capacidades básicas com base na literatura, em indicações de dimensões consideradas importantes pelo público elegível ao BPC nas Conferências Nacionais da Pessoa com Deficiência e da Pessoa idosa e na disponibilidade de dados. Afinal, mais do que os indicadores adotados, o que caracteriza uma medida de pobreza como respaldada pela abordagem de capacidades é um entendimento que busque captar capacidades, que se atente para fatores de conversão e que seja respaldado em processos de participação democrática, considerando o contexto específico no qual aquela medida será aplicada.

Uma vez selecionados os indicadores, definidas as formas de classificação dos itens de resposta relativos a cada um deles e a modelagem utilizada, obtivemos o índice GoM. Conforme verificamos, o modelo que mais se adequa à disposição de nossos dados é um modelo com 7 perfis puros. O perfil extremo 2, que abriga 21,24% das observações, indica as melhores condições nos indicadores analisados. Os perfis com maior participação de pessoas idosas, com deficiência e com deficiência severa são o tipo 4 e 1. Os tipos 4 e 1 têm as piores respostas como prevalentes no indicador renda individual do trabalho.

No modelo com dois perfis, utilizado para a medição de pobreza, o perfil extremo predominante no grupo populacional que analisamos (pessoas com deficiência e idosas) é o K=1, o que indica que a maioria das pessoas com deficiência e idosas no Brasil não pertence ao conjunto da pobreza, em termos de escolaridade, rendimento, infraestrutura e moradia e trabalho.

Segundo dados oficiais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS), em julho de 2010 (período de referência considerado nas perguntas do Censo Demográfico 2010), 3.302.270 cidadãos recebiam o BPC, sendo 1.714.554 pessoas com deficiência e 1.587.716 idosos. O dispêndio total de recursos necessário para assegurar o pagamento do benefício em julho de 2010 era de R\$ 1.681.472.407,00, montante que corresponde a menos que 1% do Gasto Social Federal destinado à Assistência Social em 2010.

Em termos de extrema pobreza, caso utilizássemos como critério de elegibilidade além do fator de idade e de condição de deficiência, uma medida baseada no índice GoM considerando a linha de pobreza como a mediana do índice, possivelmente não haveria alteração na quantidade de pessoas elegíveis. Na amostra que usamos em nosso exercício empírico composta por pessoas com algum tipo de deficiência ou idosas, 3,76% das observações foram consideradas como elegíveis tomando como referência o critério de ter mais de 65 anos ou ter deficiência severa e ter renda domiciliar *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Se a segunda dimensão do critério deixasse de ser renda de  $\frac{1}{4}$  do SM e passasse a ser a linha de pobreza extrema, a porcentagem de pessoas elegíveis seria de maior que 2% e menor que 3%, ou seja, seria menor que os 3,76% observados para o critério de renda. Entretanto, conforme apontamos, a linha que consideramos de extrema pobreza não é suficiente para abranger todo o público em privação de capacidades básicas.

Em termos de pobreza, as pessoas classificadas como pobres a partir da linha de pobreza também enfrentam privações de capacidades básicas. Neste sentido, seria necessário ampliar a segunda dimensão do critério de elegibilidade, de modo que cerca de 10% da nossa amostra atendesse ao critério de elegibilidade. Não temos condições de precisar valores absolutos que representariam essa alteração no critério de elegibilidade, mas indicamos que se trata de uma expansão que representaria um aumento de cerca 7 pontos percentuais nessa amostra que considera pouco mais de 50 mil casos.

Fechamos este capítulo indicando que uma mudança na segunda dimensão do critério de elegibilidade orientada por uma medida de pobreza que classifica como pobres cerca de 10% das pessoas idosas e com deficiência no Brasil implicaria em um esforço político. Considerando o fortalecimento do sistema de proteção social brasileiro verificado desde a Constituição de 1988, intensificado na última década e o entendimento de que a superação da miséria no Brasil é só o começo, temos razões para supor que medidas de expansão do critério de elegibilidade do BPC tenderiam a se efetivar. Nosso exercício empírico foi uma exploração das características das pessoas que seriam consideradas pobres a partir de uma medida multidimensional. Mas, ainda assim, dadas as limitações, os nossos resultados reiteram que as pessoas com deficiência e idosas são as que menos têm suas capacidades básicas asseguradas e que suas privações se dão no âmbito da renda, mas não se restringem a esse âmbito. Observamos privações relacionadas também a outras dimensões, algumas como trabalho e educação conseguimos verificar, já outras como acessibilidade não puderam ser incluídas no índice por falta de dados. Apontamos que esforços, como o que realizamos, devem ser intensificados para que se tenha uma compreensão acerca das privações de capacidades básicas que acometem essas pessoas. Pois, assim, o critério de elegibilidade do BPC poderá ser revisto à luz de indicadores apropriados e que expressem a multidimensionalidade da pobreza, não apenas em termo de renda, mas considerando outros funcionamentos e fatores de conversão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao fim desta dissertação, como quem desceu um rio. O curso d'água que seguimos, abordagem de capacidades, é parte de outro rio, abordagens multidimensionais. Ele recebe confluências. Traz em suas próprias águas muitas dimensões a serem potencialmente exploradas. Nele encontramos os operadores analíticos necessários para não nos perdermos ao longo da navegação. O caminho que percorremos foi vasto, esta conclusão tem como finalidade se constituir como um espaço de produção de sentido sobre os elementos observados ao longo desta descida, um movimento reflexivo de subida do rio.

Tecemos considerações sobre as duas dimensões do critério de elegibilidade do Benefício de Prestação Continuada. Reafirmamos a importância da primeira, uma vez que nossos resultados corroboram a necessidade de uma política de assistência específica voltada a pessoas com deficiência e idosas. À segunda dimensão endereçamos críticas que se justificam a partir dos nossos resultados e das formulações conceituais em termos da teoria das capacidades e liberdades. Fechamos essa seção relacionando a evolução do BPC desde à Constituição de 1988 com a ideia de um sistema de proteção social, apontando os desafios que consideramos serem centrais nesse âmbito.

Dando continuidade às considerações finais, revisitamos e repensamos escolhas metodológicas e conceituais. Adcock (2001) propõem um processo de retroalimentação após a conceitualização, operacionalização e classificação dos casos. Os autores indicam que a partir dos *resultados* deve-se refletir sobre os *indicadores* e as *dimensões* selecionados. Uma segunda etapa neste movimento reflexivo, é confrontar os *indicadores* e as *dimensões* com o *conceito sistematizado* e realizar ajustes e mudanças nesse conceito, caso seja necessário. Por fim, revisita-se o *conceito de fundo* tendo como referência as conclusões e ideias obtidas pela análise dos *resultados*, dos *indicadores* e do *conceito sistematizado*. Vamos seguir os passos propostos por esses autores, uma vez que, ao fazermos este percurso, temos como objetivo retomar os principais elementos de cada um dos capítulos seja reafirmando-os seja propondo um novo olhar para os mesmos.

### *Reflexões sobre os critérios de elegibilidade do BPC*

Nossos resultados corroboram a noção presente na literatura, e evidenciada por diferentes pesquisas, de que as pessoas com deficiência e idosas têm menos chances de

desfrutar de capacidades básicas. Os testes de proporção realizados mostram que ser uma pessoa com deficiência, ser uma pessoa com deficiência severa, ser uma pessoa idosa, ou ser elegível ao BPC aumenta a chance de estar no conjunto da pobreza e extrema pobreza. As diferenças de proporção foram positivas e significantes no nível de confiança de 99% para todos os grupos que citamos neste parágrafo. Quando comparamos as pessoas com deficiência às pessoas idosas, a maior diferença de proporção é verificada no grupo de pessoas com deficiência, o que está em consonância com o que apresentamos no terceiro capítulo, sobre o fato de a pobreza ser maior entre as pessoas com deficiência que entre as pessoas idosas no Brasil.

Afinal, por que as pessoas idosas e com deficiência têm maior propensão a pertencerem ao conjunto da pobreza, tanto em termos multidimensionais como em termos unidimensionais de renda? Nossa explicação para tal fenômeno se fundamenta na noção de fatores de conversão, desenvolvida por Sen (2010). As pessoas do nosso universo de análise têm fatores de conversão pessoal como deficiência e idade avançada. Isso não é um problema *per si*. O real problema é a interação entre esses fatores de conversão pessoal com fatores de conversão social e ambiental. As dificuldades de acessibilidade, por exemplo, são fatores de conversão ambientais que prejudicam sobremaneira às pessoas com deficiência e idosas, influenciando em várias dimensões de suas vidas. O preconceito e a exclusão a que estão submetidas essas pessoas, por sua vez, são fatores de conversão social que também têm efeitos em muitas dimensões do conjunto de capacidades dos indivíduos.

Por exemplo, vamos considerar duas crianças de dez anos de idade. Ana tem grande dificuldade de enxergar. Carla não tem nenhuma deficiência. Ambas estudam na mesma escola pública, são vizinhas e têm o mesmo arranjo familiar. Ana precisa de ajuda para chegar até a escola, não há no percurso de sua casa até a escola, nenhum elemento que facilite sua mobilidade. Carla vai para a escola sozinha e se orgulha de sua independência. Ana se entristeceu, quando ouviu em uma conversa de adultos que sua mãe não conseguia um emprego com a flexibilidade de horário necessária para que pudesse levar e buscar a filha na escola. As meninas estudam na mesma classe, em uma sala de aula com cerca de 30 alunos. Enquanto Carla não tem nenhuma dificuldade, Ana sofre tentando superar o fato de não conseguir ler nada que está no quadro. Como a turma é bastante numerosa e a escola não tem as tecnologias assistivas adequadas, é provável, que Ana tenha dificuldades de aprendizado.

Poderíamos prosseguir com esse exemplo, mas não é necessário, uma vez que já identificamos nele vários elementos que indicam o porquê de uma pessoa com deficiência ter maior chance de estar em situação de pobreza. A falta de acessibilidade no trajeto para a escola é um fator de conversão ambiental que priva Ana de autonomia e que prejudica a inserção de sua mãe no mercado de trabalho formal. A turma com muitos alunos e a escola com restrições em tecnologias assistivas são um fator de conversão social que afetam diretamente o funcionamento aprendizagem. Se Ana não conseguir aprender os conteúdos ensinados, como ela vai prosseguir sem defasagem escolar? Ora, o funcionamento educação está prejudicado. O funcionamento renda também, uma vez que a mãe de Ana não está trabalhando. Como o arranjo familiar é o mesmo, enquanto na casa de Ana só o pai está trabalhando com carteira assinada, na casa de Carla sua mãe e seu pai trabalham. Desse modo, a renda familiar per capita da família de Carla tende a ser maior. Já a família de Ana, além de ter menor renda ainda gasta mais devido a elementos ligados à dificuldade de enxergar de Ana. Destarte, Carla tem menor propensão a viver em situação de pobreza que Ana.

Por tudo que foi apresentado, reafirmamos a necessidade de políticas públicas específicas para pessoas com deficiência e idosos. Neste sentido, a primeira dimensão do critério de elegibilidade do BPC é extremamente adequada e necessária.

Passamos a tratar agora da segunda dimensão do critério de elegibilidade: ter renda mensal familiar per capita inferior a 1/4 salário mínimo. Nossos resultados mostram que esse critério de renda atual, cobre apenas os extremamente pobres em termos multidimensionais, cerca de 3% das pessoas com deficiência e idosos. Contudo, conforme demonstramos, não são somente os extremamente pobres que não têm suas capacidades básicas asseguradas. Analisando as características das pessoas pobres a partir da linha de pobreza em termos de graus de pertencimento ao conjunto das capacidades básicas asseguradas, identificamos que 71,36% são analfabetas, menos de 1% estão cursando a série escolar adequada para sua idade, 78,29% não têm rendimento proveniente de atividade laboral, 93,09% não contam com sistema de esgoto sanitário adequado, 72,19 % não têm o lixo coletado de modo apropriado, apenas 10,79% estão inseridos no mercado de trabalho formal. Esses dados nos mostram que as pessoas classificadas como pobres em nosso índice vivem em situação de privação de capacidades básicas, e, por isso, deveriam ser elegíveis ao BPC.

Nossas observações empíricas, fundamentam uma crítica à segunda dimensão do critério de elegibilidade do BPC, uma vez que ela exclui pessoas idosos e com deficiência que,

em sua maioria, estão sofrendo privações básicas como analfabetismo, defasagem escolar, condições inadequadas de saneamento básico. Depreendemos desta constatação empírica que o atual critério de elegibilidade do BPC é injusto. É uma injustiça não assegurar aos cidadãos idosos e com deficiência no Brasil o atendimento a capacidades básicas tão fundamentais como saneamento básico e alfabetização, por exemplo.

De modo geral, essa situação de privação é injusta sendo ela vivida por pessoas com deficiência ou não, idosas ou não idosas. Mas, como nosso foco de análise aqui são as pessoas idosas e com deficiência, tecemos três constatações. A primeira versa sobre a injustiça intrínseca no fato de as privações em termos de analfabetismo e saneamento básico serem vivenciadas por pessoas com deficiência e idosas de modo mais frequentes que o são para pessoas que não pertencem a esses grupos. Nenhum cidadão brasileiro deve estar submetido a essas privações e é inaceitável que um grupo esteja mais prejudicado que outro. A segunda diz respeito à dificuldade que pessoas com deficiência e idosas têm de converter recursos em bem-estar, dessa forma elas precisam de mais renda que pessoas sem deficiência e não idosas para alcançar o mesmo padrão de vida. Ou, então, ter menos privações em média, de modo que não tenham maior necessidade de gastos extra. A terceira decorre da primeira e da segunda, dada essa diferenciação de privação de capacidades inapropriada, cabe ao Estado garantir as condições de liberdade igual entre os cidadãos. Sendo assim, é razoável demandar que o BPC amplie seu critério de elegibilidade de modo a atender a todas as pessoas com deficiência e idosas pobres em termos de capacidades básicas insatisfeitas, visando romper essa diferenciação.

Após essas reflexões no sentido de reafirmar a primeira dimensão do critério de elegibilidade do BPC e de problematizar e contestar a segunda dimensão, podemos dizer que nossa hipótese de pesquisa foi corroborada. Nossa hipótese indicava que caso houvesse alteração na segunda dimensão de renda do BPC, passando a ser baseada no resultado de um índice multidimensional de pobreza e não no valor de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, teríamos mudanças no âmbito quantitativo (número de pessoas idosas e pessoas com deficiência elegíveis) e qualitativo (critério de definição de pobreza para idosos e pessoas com deficiência mais específico para sua realidade de privação de capacidades), conforme enunciamos na introdução.

Neste sentido, nossa expectativa era de que orientar o critério de elegibilidade por uma medida multidimensional de pobreza seria um parâmetro menos arbitrário (ainda que também arbitrário) e mais válido do ponto de vista da concepção de justiça e liberdade proposta por

Amartya Sen. As constatações que apresentamos nos parágrafos anteriores indicam que o atual parâmetro é injusto, se o analisamos à luz da teoria de capacidades e liberdades uma vez que o atual critério exclui pessoas que, em sua maioria, não têm suas capacidades básicas, ligadas às dimensões de alfabetização e saneamento básicos adequado, asseguradas.

Na introdução, propusemos que caso os resultados do índice multidimensional apontassem para uma delimitação de público semelhante à atual, no que diz respeito ao número de pessoas consideradas elegíveis, constataríamos que a segunda dimensão do critério de elegibilidade, a medida unidimensional baseada em renda, seria mais viável, devido ao fato de ser mais simples. Entretanto, conforme evidenciamos há real diferença entre a quantidade de pessoas elegíveis quando comparamos a porcentagem de pessoas pobres do ponto de vista multidimensional, com as pessoas com renda familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. O atual critério de elegibilidade do BPC seria considerado mais apropriado, caso tivéssemos razões empíricas e teóricas para considerar que só as pessoas classificadas como extremamente pobres, do ponto de vista multidimensionais, deveriam ser elegíveis ao BPC.

O aumento quantitativo, no número de pessoas que passariam a ser elegíveis ao BPC, caso o critério de elegibilidade fosse a medida de pobreza que apresentamos neste exercício empírico seria desafiador, demandaria grande esforço político e aumento do orçamento destinado ao Programa. Uma questão que vem à baila é: isso seria possível? Nós consideramos que sim, seria possível, contudo o fato de ser possível não indica que será concretizado. Acreditamos que seria possível considerando dois elementos.

O primeiro elemento tem um caráter específico e versa sobre a inteligibilidade da medida de pobreza que desenvolvemos nesta dissertação. A atual linha de pobreza de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo renda familiar per capita é simples, mas vem sendo veementemente contestada como apresentamos do capítulo 3. A medida baseada em graus de pertencimento ao conjunto de capacidades básicas insatisfeitas não é tão simples, mas é perfeitamente inteligível e tem fundamentação teórica e empírica o que a defenderia de muitas contestações. Quando argumentamos no sentido da inteligibilidade da medida usada pensamos nos seguintes aspectos. A definição das capacidades básicas é decorrente de processos democráticos abertos à participação de qualquer brasileiro, as Conferências Nacionais de Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência. As demandas provenientes dessas conferências se voltam para dimensões, cuja importância é facilmente justificada para

assegurar condições de vida que as pessoas têm razão para valorizar no contexto brasileiro, tendo respaldo inclusive em nossa Constituição vigente. A operacionalização dessas dimensões tem como referência um conceito de pobreza que classifica como pobres as pessoas que não têm capacidades básicas asseguradas. Tendo sido definidas quais as capacidades serão consideradas básicas publicamente em processos democráticos e participativos, resta saber quantas são as pessoas que não têm essas capacidades básicas asseguradas. Conforme demonstramos, chegar a esse número não é trivial, envolve várias escolhas. Mas todas as escolhas feitas podem ser submetidas a escrutínio público e boa parte delas estão justificadas pela própria distribuição empírica dos dados, uma vez que o GoM é um índice não axiomático baseado em modelos de classes latentes. Ou seja, nossa medida é inteligível e pode ser explicada para qualquer cidadão brasileiro. Reconhecemos que explicá-la demanda algum esforço didático, mas a grande maioria das questões de interesse público também demandam esse esforço para serem assimiladas pela população.

O segundo elemento é amplo, decorre do fato de verificarmos no Brasil a partir da Constituição de 1988 a instituição de um paradigma universalista de direitos sociais. Esse paradigma universalista está em nosso horizonte, mas toda e qualquer política que vise redistribuição de renda enfrenta uma arena de muitas objeções e disputas, conforme Lowi (1972). O aumento no número de pessoas atendidas pelo BPC nos últimos anos e o fortalecimento e a expansão do Programa por meio do BPC trabalho e BPC escola são indícios positivos. Eles nos indicam que a proteção social no Brasil tem caminhado em um sentido inclusivo. A ideia sustentada pelo governo atual de que o fim da miséria é só um começo, indica-nos que há certo esforço político no sentido de que os pobres e não somente os extremamente pobres passem a ser cada vez mais atendidos por políticas públicas.

Feitas as considerações mais amplas, agora, passamos a apresentar reflexões sobre nosso percurso de pesquisa, dos dados ao conceito de fundo. A classificação das observações em termos de pertencimento ao conjunto de capacidades básicas satisfeitas nos trouxe resultados compatíveis com outros estudos relacionados ao tema e com nossas expectativas teóricas. Esses resultados válidos são importantes, mas não estão livres de limitações. Ao longo da dissertação explicitamos todas as limitações que marcaram nosso trabalho e, aqui, pensamos em como elas afetaram a pesquisa.

Em relação ao *conceito sistematizado*, consideramos que a noção de pobreza como privação de capacidades básicas é um conceito adequado, conforme viemos argumentando desde a introdução. Ao longo desta dissertação, apresentamos as críticas que são feitas a

esse conceito e as respostas que Sen (2010) oferece. Uma crítica muito recorrente é relacionada à falta de definição prévia das capacidades básicas. Não concordamos com essa crítica, acreditamos que o papel da teoria é cumprido no que tange à definição do que são capacidades básicas. Quanto à definição de quais são as capacidades básicas que devem ser consideradas, concordamos com Sen (2010). O autor indica que a escolha das capacidades básicas não deve se restringir a considerações teóricas pré-definidas, ela precisa ser coerente com o contexto específico no qual será utilizada. Essa coerência e compatibilidade são encontradas em processos democráticos participativos, que abrigam deliberações tomadas conjuntamente pela maior quantidade e diversidade de pessoas e grupos sociais possíveis em determinada sociedade.

Reafirmada nossa concordância com o conceito de pobreza como privação de capacidades básicas, passamos a revisitar o *conceito de fundo*, ou seja, o conceito de pobreza à luz do nosso processo de pesquisa como um todo. Conforme abordamos, de um *conceito de fundo* originam-se vários *conceitos sistematizados* e não nos cabe discuti-los em termos de certo ou errado, mas sim avaliando sua adequação para o objetivo que se prestam. No caso de nossa pesquisa, consideramos a pobreza como um fenômeno multidimensional e defendemos que a abordagem de capacidades é a mais profícua para os nossos objetivos. Trabalhamos com grupos específicos, idosos e pessoas com deficiência, que encontram na interação entre os fatores de conversão pessoal (idade e deficiência) com fatores de conversão ambiental e social maior propensão à pobreza. Consideramos que o rio das capacidades é o que carrega em suas águas os operadores analíticos mais profícuos para captar dimensões da heterogeneidade individual.

O ponto mais problemático é a simplificação de indicadores, que demandavam maior refinamento. Esse problema decorre do fato de não dispormos de dados que nos conferissem as informações necessárias para construir indicadores realmente sensíveis às especificidades do nosso universo de análise. Esta não é uma limitação exclusiva de nosso estudo, a maioria das pesquisas que constroem medidas de pobreza baseadas em privação de capacidades enfrentam limitações neste sentido.

Ao usarmos dados secundários que não foram coletados considerando os conceitos de capacidades, funcionamentos e fatores de conversão, precisamos trabalhar pragmaticamente. A orientação conceitual é a teoria de capacidades, mas os indicadores se voltam para variáveis observáveis que não se configuram como capacidades *per se*. O modo que encontramos para conciliar essa tensão, foi usar um modelo matemático baseado em

classes latentes. Assim, conseguimos a partir de estatísticas observáveis ligadas a fatores de conversão e funcionamentos, depreender considerações sobre capacidades. Consideramos que nossa estratégia foi válida, do ponto de vista metodológico, mas ainda assim ressaltamos que para um modelo melhor ajustado seria necessária maior disponibilidade de indicadores. Por exemplo, indicadores que captassem níveis de acessibilidade e tecnologias assistivas, elementos muito importantes nas vidas de pessoas com deficiência, seriam apropriados.

Destarte, concluímos que navegamos em águas apropriadas para a compreensão de nosso problema de pesquisa, o que permitiu que, ao fim da descida desse rio, obtivéssemos resultados válidos e correntes com a realidade empírica que analisamos e com a teoria escolhida.

## Referências

ADCOCK, R. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. **American Political Science Review**, set. 2001. v. null, n. 03, p. 529–546. . Acesso em: 12 fev. 2015.

AGOSTINHO, C. S. ; MAXIMO, G. C. . Idosos num Brasil que envelhece: uma análise multidimensional da pobreza. In: **XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, 2006, Caxambu. XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2006.

ALKIRE, S. Choosing Dimensions: the Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: **The Many Dimensions of Poverty**, edited by Nanak Kakwani and Jacques Silber. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

ALKIRE, S.; SANTOS, M. E. Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries. Working Paper: 38, **Oxford Poverty & Human Development Initiative**, 2010.

ALKIRE, S; Foster, J, Counting and Multidimensional Poverty Measurement (November 4, 2010). **Journal of Public Economics**, Vol. 95, No. 7-8, 2011. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2118559>

ALKIRE, Sabina; FOSTER, James. Designing the Inequality-Adjusted Human Development Index (HDI). **University of Oxford**. OPHI Working Paper n. 37, 2009.

ANAND, Sudhir and AMARTYA K. Sen. 1997. Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective. In: **Human Development Papers** 1997. UNDP, New York.

ANAND, Sudhir; RAVALLION, Martin. Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 7, n. 1, p. 133-150, 1993.

ATKINSON, A. B. Comparing Poverty Rates Internationally: Lessons from Recent Studies in Developed Countries. **The World Bank Economic Review**, 1 jan. 1991. v. 5, n. 1, p. 3–21. . Acesso em: 9 jan. 2015.

ATKINSON, A. B. On the Measurement of Poverty. **Econometrica**, 1987. v. 55, n. 4, p. 749–64. . Acesso em: 28 dez. 2014.

ATKINSON, A. et al. “Lessons from National Pensions Communication Campaigns”, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 18, **OECD Publishing**.2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwz5z09v-en>

ATKINSON, Anthony Barnes. **Poverty and social security**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1989.

AZEVEDO, J. P. **APOVERTY: Stata module to compute poverty measures**. [S.l.]: [s.n.], 2007.

BALDONI, A., & PEREIRA, L. O impacto do envelhecimento populacional brasileiro para o sistema de saúde sob a óptica da farmacoepidemiologia: uma revisão narrativa. **Revista de Ciências Farmacêuticas Básica e Aplicada**, 32(3), 313-321. 2012.

BARROS, R. P. (Org.) ; FOGUEL, M. N. (Org.) ; ULYSSEA, G. (Org.) . **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2007. v. 1.

BARROS, R. P. ; CARVALHO, M. ; FRANCO, S. . O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF).. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F.. (Org.). **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE / PUC-SP, 2003., 2003, v. , p. 241-265.

BARROS, R. P. ; CARVALHO, Mirela de ; FRANCO, Samuel ; MENDONÇA, Rosane; ROSALEM, A. . Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; Fabio Monteiro Vaz. (Org.). **Situação social brasileira: monitoramento das condições de vida**. Brasília: IPEA, 2011, v. , p. 41-64.

BARROS, R. P. DE; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. 24 p. : il.: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), jun. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2003>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Pobreza Multidimensional no Brasil: IPEA (**Textos para discussão nº 1227**), 2006.

BELHADJ, Besma. A new fuzzy unidimensional poverty index from an information theory perspective. **Empirical Economics**, 40:687–704. 2011

BELOHLAVEK, R.; KLIR, G. J.; LEWIS, H. W.; WAY, E. C. Concepts and fuzzy sets: Misunderstandings, misconceptions, and oversights. **International Journal of Approximate Reasoning**, 51, 1; 23-34.2009.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L. E. Mudanças nas condições de vida dos idosos rurais brasileiros: resultados não-esperados dos avanços da seguridade rural. 17 p. : il.: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), jan. 2005. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1925>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BOSCH, M.; MELGUIZO, Angel; PAGÉS, C. Mejores pensiones, mejores trabajos. **Hacia la cobertura universal en America Latina y el Caribe, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo**, 2013.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Letras Livres, 2006.

BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. The measurement of multidimensional poverty. **Journal of Economic Inequality** v.1, n.1, Apr. 2003, p. 25-49.

BRAVEMAN, Paula; GRUSKIN, Sofia. Poverty, equity, human rights and health. **Bulletin of the World Health organization**, v. 81, n. 7, p. 539-545, 2003.

BRAZIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**. Brasília, 2009.

BRONZO, C. **Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção**. Tese (Doutorado), FAFICH/uFMG, dezembro de 2005.

CAMARANO, Ana Amélia. **Estatuto do idoso: avanços com contradições**. 2013.

CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **Perspectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.426).

CAMARANO, A. A.; KANSO, S.; FERNANDES. Envelhecimento Populacional, Perda da Capacidade Laborativa e Políticas Públicas. **Nota Técnica- IPEA**, 2013.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. Envelhecimento, Pobreza e Proteção Social na América Latina. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (**Texto para Discussão, n. 1292**).

CARVALHO, M.; KERSTENETZKY, C.L.; DEL VECCHIO, R. .Uma aplicação da Teoria dos Conjuntos Fuzzy na Análise da Pobreza: O Caso das Regiões Metropolitanas do Sudeste Brasileiro – 2000. **ANPEC 2007**. 2007.p. 22.

CATERINA RUGGERI LADERCHI, R. S. AND F. S. **Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches**. [S.l.]: Queen Elizabeth House, University of Oxford, [s.d.]. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps107.html>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

CECCHINI, Simone; ROBLES, Claudia; FILGUEIRA, Fernando. **Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada**. 2014.

CEPAL.2013. **Panorama Social da América Latina**. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/51767/P51767.xml&xsl=/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

CERIOLI, Andrea & ZANI, S. A fuzzy approach to measurement of Poverty in Dagum, C. and Zenge, M., **Income and Wealth Distribution, Inequality and Poverty, Studies in Contemporary Economics**. Berlin, pg. 272-84, 1990

CHAKRAVARTY, Satya R. Inequality, polarization and poverty. **Ramat Gan: Springer**, 2009.

CHAMBERS, R. (2006) 'What is poverty? Who asks? Who answers?' In **Poverty in focus: What is poverty? Concepts and Measures**. UNDP, International Poverty Centre. <http://www.undp-povertycentre.org>

CHELI B, LEMMI, A.. Totally fuzzy and relative approach to the multidimensional analysis of poverty. **Econ Notes**. 1995. 24:115–134.

CHIAPPERO-MARTINETTI, E. ROCHE, J. M..Operationalization of the capability approach, from theory to practice: a review of techniques and empirical applications” In CHIAPPERO-MARTINETTI, E. (Ed.) **Debating Global Society: Reach and Limits of the Capability Approach**. Milan, Fondazione Feltrinelli. 2009

COCHRAN, William Gemmell. **Sampling techniques-3**. 1977.

CODES, Ana Luiza M. de. A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA, abr/2008. 30 pp. (**Texto para Discussão nº 1332.**)

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; COSTA, Marcela Menezes. **Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais.** 2014.

COSTANZI, R. N.; ANSILIERO, G. Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 24 jan. 2014. v. 60, n. 3, p. 219–240. . Acesso em: 14 jan. 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: **FACES, Universidad Central de Venezuela**, p. 95-110, 2004.

DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília, EdUnB, 2001. 230p.

DATT, Gaurav; RAVALLION, Martin. Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s. **Journal of development economics**, v. 38, n. 2, p. 275-295, 1992.

DE AQUINO, Jakson Alves. **Apoio à democracia na América Latina: a importância dos contextos nacionais.** 2014.

DE MIRANDA-RIBEIRO, A., GARCIA, R.A.. Segregação Social Em Belo Horizonte: Uma Comparação Entre Dois Métodos De Fuzzy Clustering. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 13th Seminar on the Economy of Minas Gerais]**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JR., J. C. **O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização.** 23 p. : il.: dez. 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2834>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

EIDE, Arne H.; INGSTAD, Benedicte. Disability and poverty—Reflections on research experiences in Africa and beyond. **African Journal of Disability**, v. 2, n. 1, p. 7 pages, 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **Why we need a new welfare state.** Oxford University Press, USA, 2002.

FERES, J. C.; MANCERO, X. **El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina.** [S.l.]: CEPAL NACIONES UNIDAS, 2001. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/col/000140/002525.html>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

FERES, Juan Carlos; VILLATORO, P. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, n. 15, 2013.

FERREIRA, F. H. G. ; LITCHFIELD, J. . Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?. In: Ricardo Henriques. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil. Desigualdade e Pobreza no Brasil.** Brasília: IPEA, 2000, v. , p. 49-80.

FISHLOW, Albert. Brazilian size distribution of income. **The American Economic Review**, v. 62, n. 1/2, p. 391-402, 1972.

FONSECA, Oswaldo. **Aplicação de Métodos de Análise Espacial e da Teoria dos Conjuntos Nebulosos em Estudos sobre Pobreza. 2003**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2003.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, v. 52, n. 3, p. 761-766, 1984.

FOSTER, J; HANDY, C. External Capabilities. In: **Arguments for a Better World: Essays in honor of Amartya Sen**, Vol. 1: Ethics, Welfare, and Measurement, edited by Kaushik Basu and Ravi Kandur. New York: Oxford University Press, 2009.

FRANÇA, T. H. P. M.; RIOS-NETO, E. L. G. The schooling of disabled people in Brazil: attendance, retention and progression in primary education according to the 2000 Census. **Revista Brasileira de Estudos de População**, dez. 2012. v. 29, n. 2, p. 239–257. . Acesso em: 27 jan. 2015.

GASPARINI, Leonardo et al. Poverty among older people in Latin America and the Caribbean. **Journal of International Development**, v. 22, n. 2, p. 176-207, 2010.

GEDDES, B. O quê sabemos sobre democratização depois de vinte anos? **Opinião Pública**, nov. 2001a. v. 7, n. 2, p. 221–252. . Acesso em: 6 jan. 2015.

GIAMBIAGI, F.; FRANCO, S. O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema. 26 p.: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br), jul. 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1829>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

GRUSKY, David e KANBUR, Ravi (eds.), **Poverty and Inequality**. Califórnia, Stanford University Press. 2006.

GUEDES, G. R. ; ARAUJO, T. F. . Avaliação do Impacto da Expansão do Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC) sobre a Pobreza e Desigualdade dos Idosos e dos Elegíveis não-atendidos no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, p. 99-118, 2009.

GUEDES, G.; CAETANO, A.; MACHADO, C.; BRONDÍZIO, E. Identificabilidade e estabilidade dos parâmetros no método Grade of Membership (GoM): considerações metodológicas e práticas. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais** v.27, n.1, 2010, p. 21-33.

GUIMARÃES, Raquel; GUEDES, Gilvan Ramalho; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **De onde vim e até onde vou: uma análise preliminar da desigualdade socioeconômica e entrada no Ensino Superior brasileiro**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. **Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, MG, Brasil**, v. 14, 2004.

GUZMÁN, José Miguel (2002), “Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe”, serie Población y desarrollo, Nº 28 (LC/L.1737-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Publicação das Nações Unidas**.

HAJEK, Petr. Making fuzzy description logic more general. **Fuzzy Sets and Systems** 154, pp.1–15, 2005.

HAUBEN, Harald et al. Assessing the impact of European governments' austerity plans on the rights of people with disabilities. **Bernard Brunhes International**, 2012.

HOFFMANN, R. Distribuição de renda e crescimento econômico. **Estudos Avançados**, abr. 2001. v. 15, n. 41, p. 67–76. . Acesso em: 27 dez. 2014.

HULL, J. R. ; GUEDES, G. R. . Rebuilding Babel: Finding Common Development Solutions Using Cross-Contextual Comparisons of Multidimensional Well-being. **Revista Brasileira de Estudos de População** (Impresso), v. 30, p. 271-297, 2013.

INGLEHART, Ronald (Ed.). **Human values and social change: Findings from the values surveys**. Brill Academic Pub, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em:<<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 de fev.2015.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 2014.

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos**. Alínea Editora, 2001.

JANNUZZI, P. D. M., SOUSA, M. F. D., FONSECA, J. C. G., & BARBOSA, M. V. S.. Estudo Técnico n. 17/2014. **Dimensionamento da Extrema Pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas para 2001 a 2013**. 2014.

KAGEYAMA, Ângela; HOFFMANN, Rodolfo (2006). Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006.

KAKWANI, N.; J. SILBER.. **Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2008 b.

KAKWANI, N.; J. SILBER.. **The Many Dimensions of Poverty**. Basingstoke: Palgrave MacMillan. 2008 a.

KERSTENETZKY, C. L. ; Del Vecchio, Renata ; CARVALHO, M. . Uma metodologia para estimação da pobreza multidimensional aplicada às metrópoles brasileiras - 2003 e 2008. 2011 (**Texto para discussão - CEDE/UFF TD035**).

KERSTENETZKY, C. L. . Notas sobre as tendências recentes do welfare state e possíveis lições para o Brasil. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, v. 1, p. 6-13, 2014.

KERSTENETZKY, C. L. ; MONÇORES, E. . É possível acabar com a pobreza no Brasil?. **Ciência Hoje**, v. 54, p. 36-40, 2014.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Por que se importar com a desigualdade. **Dados**, v. 45, n. 4, p. 649-675, 2002.

KHANNA, Gauri, Poverty: A Violation of Human Rights or Not? (February 2, 2013). **Available at SSRN:**<http://ssrn.com/abstract=2264371> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2264371>

KING, G.; KEOHANE, R.;VERBA, S.. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1994.

KNOTT, M.; BARTHOLOMEW, D. J. **Latent variable models and factor analysis**. London, UK: Edward Arnold, 1999.

KRETER, A. C.; DEL VECCHIO, R. (2008). **Condições de Moradia e Acesso a Serviços Básicos como Indicadores de Pobreza Rural no Brasil: Problemas e Opções Metodológicas**, <http://www.nemesis.org.br/>.

LACZYNSKI, P. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades : a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. [S.l.]: [s.n.], 2012. Thesis. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9478>>. Acesso em: 1 jan. 2015.

LADERCHI, C. R.; SAITH, R.; STEWART, F. Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. **Oxford Development Studies**, set. 2003. v. 31, n. 3, p. 243. . Acesso em: 27 dez. 2014.

LADERCHI, Caterina Ruggeri. **The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods**. Queen Elizabeth House, 2000.

LENZI, M. B. Os dados sobre deficiência nos censos demográficos brasileiro. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS**, 18, 2012, Água de Lindóia. Anais... Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2012.

LETTIERI, Marcelo; PAES, Nelson Leitão. **Medidas de pobreza e desigualdade: uma análise teórica dos principais índices**. 2006.

LIMA, S. R.; MENDES, E. G. Schooling of the intellectual disability: specific terminality and family expectations. **Revista Brasileira de Educação Especial**, ago. 2011. v. 17, n. 2, p. 195–208. . Acesso em: 26 jan. 2015.

LINDERT, K., SKOUFIAS, E. ; SHAPIRO J. (2006). 'Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean', **Discussion Paper 0605**. Washington, DC: World Bank.

LISTER, Ruth. Poverty: key concepts. **Polity**, 2004.

LOPES, Helger Marra et al. Indicador de pobreza: aplicação de uma abordagem multidimensional ao caso brasileiro. **Texto para Discussão**, n. 223, 2003.

LOPEZ PARDO, Cándido M. Concepto y medición de la pobreza. **Rev Cubana Salud Pública**, Ciudad de La Habana, v. 33, n. 4, dic. 2007 . Disponível em <[http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662007000400003&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000400003&lng=es&nrm=iso)>.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 1 jul. 1972. v. 32, n. 4, p. 298–310. . Acesso em: 1 jan. 2015.

MAFFETTONE, Sebastiano; VECA, Salvatore (orgs). A Idéia de Justiça de Platão a Rawls.pdf - Filosofia, Sociologia, Psicologia, Economia e Ciência Política - Washington.Maciel - **minhateca.com.br**. [S.l.], [S.d.].

MEDEIROS, M.; DINIZ, D. **Envelhecimento e deficiência**. [S.l.], 2004.

MIRANDA, G. L. DE. The political cycle as a strategic field: the case of the continuous cash benefit in Brazil. **Dados**, jun. 2013. v. 56, n. 2, p. 439–482. . Acesso em: 14 jan. 2015.

MIRANDA, Geralda L. . Preferências, Política e Instituições na Formulação e Implementação do Benefício de Prestação Continuada. **Texto para Discussão** (IPEA. Brasília), v. 1734, p. 7-42, 2012.

MITRA, Sophie; POSARAC, Aleksandra; VICK, Brandon C. Disability and poverty in developing countries: a snapshot from the world health survey. **World Bank social protection working paper**, n. 1109, 2011.

MYLES, J. A new social contract for the elderly. In: ESPING-ANDERSEN, G. (Ed.). **Why we need a new welfare state**. Oxford: Oxford University Press, 2002

MOSTAFA, Joana ; SÁTYRO, Natália . Cadastro Único: a registry supported by a National Public Bank. **International Policy Centre for Inclusive Growth** (IPC - IG) UNDP, v. WP126, p. 1-16, 2014.

NERI, M. C. . **A Nova Classe Média: O lado brilhante da base da pirâmide**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2011. v. 1. 311p .

NERI, M. C. . Políticas Estruturais de Combate à Pobreza no Brasil. In: Ricardo Henriques. (Org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, v. , p. 503-526.

NUSSBAUM, M. 2006. Poverty and Human Functioning: Capability as Fundamental Entitlements. in D. Grusky and R. Kanbur (eds.) **Poverty and Inequality**, Stanford University Press, pp. 1-29.

NUSSBAUM, Martha. Women's capabilities and social justice. **Journal of Human Development**, v. 1, n. 2, p. 219-247, 2000.

OLIVEIRA, L. A. DE. Proteção social não contributiva: um estudo sobre o BPC destinado ao idoso em Belém - Pará. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/4330>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

OLIVEIRA, Leonardo Santos de. Três Ensaio sobre Pobreza Multidimensional. **Rio de Janeiro**, 2010.

ORSHANSKY, Mollie. Who's who among the poor: a demographic view of poverty. **Soc. Sec. Bull.**, v. 28, p. 3, 1965.

OSORIO, R. G. et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: Ipea, 2011. (**Texto para Discussão**, n. 1.647).

PAZ, J.; GUZMÁN, J. M.; MARTÍNEZ, J.; RODRÍGUEZ, J. (2004) *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*. **Serie Población y desarrollo**, nº 53. Celade, Santiago de Chile, junio de 2004.

PENALVA, J.; DINIZ, D.; MEDEIROS, M. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, abr. 2010a. v. 25, n. 1, p. 53–70. . Acesso em: 28 dez. 2014.

PEREZ, Soledad A.. Controversias en torno a los métodos de medición y a las medidas oficiales de la pobreza en la Argentina reciente. **Perf. latinoam.** [online]. 2013, vol.21, n.41, pp. 95-122. ISSN 0188-7653.

PINTO, J. S.; CAETANO, A. J. A Heterogeneidade da Vulnerabilidade Social das Juventudes: Uma Perspectiva Empírica Através do Método Grade Of Membership. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, 17 out. 2013. v. 18, n. 1, p. 164–182. . Acesso em: 12 fev. 2015.

POCHMANN, M. . Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Ser Social (UnB)**, v. 13, p. 12-40, 2011.

POGGE, Thomas W . Can the capability approach be justified?. **Philosophical Topics**, v. 30, n. 2, p. 167-228, 2002.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: Theories and Facts. **World Politics**, 1 jan. 1997. v. 49, n. 2, p. 155–183. . Acesso em: 6 jan. 2015.

RAGIN, Charles C. **Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond**. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

RAVALLION, Martin. On Multidimensional Indices of Poverty. World Bank. Policy Research **Working Paper 5580**, 2010.

RAVALLION, Martin. **Issues in measuring and modeling poverty**. World Bank Publications, 1996.

RAVALLION, Martin; CHEN, Shaohua; SANGRAULA, Prem. Dollar a day revisited. **World Bank Policy Research Working Paper Series, Vol**, 2008.

RAWLS, J. Justiça e equidade. In: MAFFETONE E VECA (Orgs.). **A idéia de justiça de Platão a Rawls**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RAWLS, J. **Political liberalism**. New York, Columbia University Press. 1993.

REZENDE, Flávio. A “Nova Metodologia Qualitativa” e as Condições Essenciais de Demarcação entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. **Revista Política Hoje**, Vol. 20, n. 1, pp. 218-252, 2011.

ROBEYNS, I. The Capability Approach. Edited by Edward Zalta. 2011. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capabilityapproach/>>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

ROBEYNS, Ingrid. Gender and the metric of justice. In: **Measuring justice: Primary goods and capability**, 2009.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?**. [S.l.]: FGV Editora, 2003.

ROWNTREE, Benjamin Seebohm. **Poverty: A study of town life**. Macmillan, 1901.

SABOIA, João. Benefícios não-contributivos e combate à pobreza de idosos no Brasil. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos**, 2003.

SANTOS, Wederson Rufino dos. **Deficiência e democracia: a interpretação do Poder Judiciário sobre o Benefício de Prestação Continuada**. 2010.

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. 2002.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **American political science review**, v. 64, n. 04, p. 1033-1053, 1970.

SÁTYRO, Natália ; SOARES, Sergei . Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC): diferentes impactos na redução desigualdade estadual. **Teoria & Sociedade** (UFMG), v. 19, p. 114-143, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, A. **The Capability Approach**. Edited by Edward Zalta. 2011. Disponível em: <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2011/entries/capabilityapproach/>>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

SEN, A.. Development and Thinking at the Beginning of the 21st Century. **Discussion Paper DEDPS/2**, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE, 1997.

SEN, A. **The idea of justice**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

SEN, Amartya Poverty as a ordinal approach to measurement. **Econometrica**, v. 44, pp. 437-46, mar. 1976.

SEN, Amartya. **Equality of what?**. na, 1980.

SILVA, N. L. DA. The judicialization of the Continued Benefit Payments (BPC) from provision of social assistance. **Serviço Social & Sociedade**, set. 2012. n. 111, p. 555–575. . Acesso em: 18 jan. 2015.

SOARES, Elydiana de Souza. **A cadeira de balanço está vazia: os papéis sociais dos idosos participantes de grupos de convivência na cidade de Fortaleza**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

SOARES, S. S. D. . Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica** (Niterói), v. 8, p. 83-115, 2006.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O programa bolsa família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (**Texto para Discussão**, n. 1424). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2598>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologias para estabelecer a linha de pobreza: objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais**. 2009.

SOCHACZEWSKI, J.; LOBATO, L. DE V. DA C.; TAVARES, L. H. G. DE L. Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada para idosos no Rio de Janeiro.: **Argumentum**, 15 ago. 2014. v. 6, n. 1, p. 174–189. . Acesso em: 18 jan. 2015.

SOUZA FILHO, A.M.C.; ASSIS, M.A. 2013. O índice de pobreza multidimensional como ferramenta para o diagnóstico e a elaboração de políticas públicas de bem-estar social. 37º **Encontro Anual da ANPOCS**.

SOUZA, A. C.. **Abordagens das capacitações: aplicação do método GoM na construção de indicadores de bem estar** - Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. 2014.

STANG ALVA, Maria Fernanda. Las personas con discapacidad en America Latina: del reconocimiento juridico a la desigualdad real [People with disabilities in Latin America: From legal recognition to real inequality]. **Serie Poblacion y Desarrollo 103**. Santiago de Chile, Chile: CEPAL. 2011.

SZEKELY, Miguel et al. **Do we know how much poverty there is? Washington, DC. Inter-American Development Bank**. Working Paper, 2000.

TERZI, L.. What metric for justice for disabled people? Capability and disability In: **Measuring justice: Primary goods and capabilities**, 2009.

THIRY-CHERQUES, H. R. A economia moral da utilidade. **Revista de Administração Pública**, 10 maio. 2005. v. 36, n. 2, p. 293–317. . Acesso em: 2 jan. 2015.

TOCCHETTO, D. G. **Julgamentos de justiça distributiva em John Rawls e Robert Nozick : uma investigação experimental**. 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15269>>. Acesso em: 28 dez. 2014.

TOWNSEND, P. (2006) “What is Poverty? An historical perspective” In Poverty in focus: **What is poverty? Concepts and Measures**. UNDP, International Poverty Centre. <http://www.undp-povertycentre.org>

VAN PARIJS, Philippe et al. A basic income for all. **Boston Review**, v. 25, n. 5, p. 4-8, 2000.

VITA, Álvaro de. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, Feb. 1999 .

WAGLE, Udaya R. **Capability and income poverty in the United States A comparative analysis of the measurement outcomes and poverty profiles between 1994 and 2004.** Working Paper Series, 2008.

WAGLE, Udaya. Volver a pensar la pobreza: Definición y mediciones. (2006) Disponível em: <http://www.oei.es/salactsi/wagle.pdf>

WILLIG, M. H.; LENARDT, M. H.; MÉIER, M. J. A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO IDOSO NO BRASIL: BREVE ANÁLISE. **Cogitare Enfermagem**, 30 set. 2012. v. 17, n. 3. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/cogitare/article/view/29298>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION et al [OMS]. Relatório mundial sobre a deficiência. **The World Bank. Trad Lexicus Serviços Linguísticos. São Paulo: SEDPcD**, 2012.

VAZ, ACN; SILVA, C. Y.; JANNUZZI, PM de. Análise do IDH-M e possibilidades de aprimoramento para captação mais apurada dos efeitos das Políticas de Desenvolvimento Social. **Brasília, DF: MDS**, 2013.

VAZ, Alexander Cambraia N. et al. **Estudo Técnico n. 09/2014.** Pobreza multidimensional: subsídios para discussão à luz do MPI/OPHI. 2014.

ZADEH, Lotfi A.. Toward extended fuzzy logic - A first step. **Fuzzy Sets and Systems** 160(21): 3175-3181 (2009)

ZADEH, Lotfi A. Information and control. **Fuzzy sets**, v. 8, n. 3, p. 338-353, 1965.

ZUCCO, L. Proteção Social à Pessoa com Deficiência no Brasil Pós-Constituinte. **Revista SER Social**, 30 set. 2013. v. 15, n. 32, p. 51–57. . Acesso em: 18 jan. 2015.