

POBREZA NO RIO GRANDE DO SUL: A HETEROGENEIDADE REVELADA PELA ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

Daniela Dias Kuhn^{*}
Paulo Dabdab Waquil^{**}

Ana Monteiro Costa^{***}

Ely José de Mattos^{***}

Karen Beltrame Becker Fritz^{****}

Luciana Dal Forno Gianluppi^{*****}

RESUMO

Cada vez mais estudos procuram identificar e analisar o problema da pobreza. Entretanto, muitos desses estudos ainda estão baseados em índices de renda. O objetivo deste trabalho é apresentar outros aspectos relacionados às situações de pobreza, além da renda. Partindo da distinção feita por Amartya Sen entre meios e fins, o trabalho apresenta a heterogeneidade das situações de pobreza nos municípios do Rio Grande do Sul. A análise dos diversos dados, além da renda, permite perceber que, neste estado, o combate às situações de pobreza passa por aspectos de saúde e educação, entre outros, que precisam em cada situação ser analisados e percebidos se o objetivo de políticas públicas for a superação das situações de pobreza. Em última instância, isso significa que diversos problemas não podem ser solucionados apenas com a distribuição de recursos monetários.

Palavras-chave: pobreza, desenvolvimento, abordagem das capacitações.

^{*} Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

^{**} Prof. Adjunto do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), pesquisador do CNPq e coordenador do projeto "Pobreza rural e degradação ambiental no Brasil".

^{***} Mestranda(o) no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS).

^{****} Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), professora da Universidade de Passo Fundo (UPF).

^{*****} Aluna do curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, bolsista de iniciação científica (Pibic/CNPq).

Teor. e Evid. Econ.	Passo Fundo	v. 14	n. 26	p. 113-134	maio 2006
---------------------	-------------	-------	-------	------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

A discussão econômica sobre as diferenças entre crescimento e desenvolvimento parece já ter sido superada. Muitos estudos e análises empíricas comprovaram que países com elevado produto interno bruto (PIB) não apresentavam, necessariamente, desenvolvimento humano condizente com suas contas nacionais. Assim, países ricos não são, necessariamente, desenvolvidos. Portanto, a simples acumulação de renda não garante bem-estar social.

Se a diferença entre renda e desenvolvimento já se faz consensual no plano macro, onde são estudados desempenhos entre nações, no debate no plano micro, no qual a análise é estendida aos indivíduos, o aumento de renda ainda persiste como fator decisivo para o alívio da pobreza e conseqüente desenvolvimento humano. Muitos estudiosos continuam “tratando” a pobreza de maneira unidimensional, exclusivamente baseada na insuficiência de renda.

Durante muito tempo, e ainda hoje hegemonicamente, a discussão sobre pobreza está centrada na discussão sobre a possibilidade de acesso a uma renda maior. Entretanto, o que se percebe é que muitos outros aspectos estão envolvidos, e reduzir a pobreza à idéia de falta de renda é uma simplificação que não nos ajuda na compreensão dessa complexa situação. Muitos dos programas públicos que garantem, em alguma medida, um acesso a uma renda mínima para famílias (o exemplo brasileiro é o Bolsa Família) não significam muito mais do que a reprodução dessas situações de pobreza. Nesse sentido, está cada vez mais claro que a noção associada à renda para estudar pobreza é insuficiente.

Segundo Sen (1983, apud PORSSE, 2003), considerar apenas indicadores econômicos para julgar desenvolvimento é limitado por não reconhecer que o crescimento econômico pode ser um meio, mas não um fim para se estabelecer desenvolvimento.

O Banco Mundial (2004) deu um passo importante ao estabelecer as “Metas do Milênio”, reconhecendo a pobreza de forma multidisciplinar. Conforme o órgão internacional, a pobreza está relacionada à incapacidade de atingir padrões satisfatórios de nutrição, saúde, educação e acessos ambientais (BANCO MUNDIAL, 2004). Entretanto, a meta de redução da pobreza, apresentada no mesmo documento que trata a pobreza sobre outras dimensões que não a renda, é reduzir a quantidade de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Portanto, apesar do reconhecimento de que a pobreza está muito além da renda, esta continua sendo um parâmetro para reduzir o número de pobres no mundo. Trata-se de uma diferenciação a ser ultrapassada entre a prática e a teoria.

Não se pretende, aqui, afirmar que o aumento de renda não é importante para a redução da pobreza. No entanto, pretendemos ressaltar que os recursos monetários são importantes meios de redução da pobreza, não fins para tal. O desenvolvimento humano está relacionado às oportunidades de desenvolver as aptidões e a criatividade das pessoas conforme suas necessidades e interesses. O crescimento econômico e o

aumento da renda devem ser meios para que se atinja o desenvolvimento social, este, sim, o objetivo final do desenvolvimento. Assim, o processo de desenvolvimento implica o aumento da liberdade, pela expansão das escolhas que as pessoas têm de levar a vida que desejam, e o aumento dessas escolhas se dá pela expansão das capacitações dessas pessoas (PNUD, 2001).

O fato de o conceito de pobreza ser visto de forma mais ampla nos últimos anos, segundo o Banco Mundial (2004), deve-se muito à influência da abordagem teórica desenvolvida pelo economista Amartya Sen entre as instituições internacionais de fomento e incentivo ao desenvolvimento. A teoria de Sen indica que os pobres são aqueles que não possuem liberdade para levar a vida que desejam, para viver do modo que julgam melhor, e isso está muito além da renda.

Na verdade, ter como objetivo de desenvolvimento o bem-estar humano não foi visado somente nos últimos anos. Essa meta se perdeu ou se confundiu ao longo do processo que visava à acumulação de capital, como pode ser visto no Relatório de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2001:

Esta forma de olhar para o desenvolvimento, freqüentemente esquecida na preocupação imediata com a acumulação de bens e riqueza financeira, não é nova. Os filósofos, economistas e líderes políticos, desde há muito que enfatizam o bem-estar humano como o objetivo, o fim, do desenvolvimento. Como dizia Aristóteles, na Grécia antiga, “a riqueza não é, evidentemente, o bem que procuramos, pois ela é útil apenas para obter outra coisa qualquer” (PNUD, 2001, p. 9).

Sendo o aumento de renda nacional um meio não um fim, seu êxito dependerá da sua capacidade em expandir as escolhas das pessoas, em aumentar suas capacitações para fazer e ser o que desejam. Amartya Sen propõe a “abordagem das capacitações” como uma forma multidimensional de analisar os processos de desenvolvimento e, conseqüentemente, o que o autor chama de “problemas antigos”, a pobreza (SEN, 2000, p. 9). Nesta perspectiva, o desenvolvimento é concebido como um processo que garante a expansão das oportunidades das pessoas em levar as vidas que elas têm razão de valorizar (SEN, 2000). Com base na percepção em relação às liberdades dos agentes sociais (oportunidades econômicas, facilidades sociais, garantias de transparências etc) é possível identificar fatores cruciais que devem ser atendidos pela sociedade na promoção do processo de desenvolvimento. Nessa perspectiva, os indivíduos são percebidos “como agentes ativos de mudança, não como recebedores passivos de benefícios” (SEN, 2000, p.11). Entretanto, não se está tratando aqui de uma visão ingênua ou romântica em relação à tomada de decisão desses agentes, os quais estão imersos numa realidade social que limita ou aumenta suas possibilidades de escolhas. No caso da análise da pobreza, essa noção está associada à idéia de que pobres são aqueles que possuem oportunidades mais limitadas, seja por falta de acesso

à saúde, falta de acesso à renda ou, por exemplo, falta de acesso à educação. Esses aspectos constituem meios importantes para a possibilidade de aumento das escolhas individuais (por exemplo, adquirir alimento para estar bem nutrido).

A tentativa de complexificação da análise do desenvolvimento e das situações de pobreza envolve, então, uma possibilidade de perceber as situações seguindo outros aspectos, além dos econômicos. Entretanto, poder-se-ia indicar que essa percepção ainda é refém de alguma excessiva quantificação, no que não se diferenciaria do utilitarismo, por exemplo, mas isso não é verdade. Ao sugerir uma abordagem que valorize as possibilidades de aumento da liberdade individual, o rompimento de Sen com a teoria econômica baseada preponderantemente em números é a inclusão, como fator crucial da teoria, das noções de meios e fins, ou seja, é preciso distinguir entre meios e fins nos processos de desenvolvimento ou continuaremos tomando decisões políticas erradas, que não alcançam os resultados sociais esperados apesar de alguns indicadores mostrarem situações satisfatórias.

Ao tratar de pobreza, neste artigo ocupamo-nos exclusivamente das situações de pobreza existente nos municípios gaúchos, considerando a renda, assim como o acesso à saúde e à educação, como variáveis-meio para que se atinja o desenvolvimento. Nesse sentido, o artigo apresenta, além da introdução e da conclusão, três seções. Primeiramente, é apresentada num breve abordagem das capacitações elaborada por Amartya Sen; após, as variáveis que estão sendo analisadas e o modo como foram compostas, para, por fim, apresentar os resultados obtidos com as variáveis nos municípios gaúchos.

O interesse em estudar a pobreza no Rio Grande do Sul tem um importante significado já que o estado tem um dos maiores PIBs da federação, mas, mesmo assim, convive com o grave problema da pobreza. O trabalho aqui proposto deve evidenciar que muitas vezes situações econômicas que poderiam ser consideradas teoricamente favoráveis, dependendo do contexto, podem não estar fazendo mais do que agravar diversos problemas sociais, como a situação de pobreza.

Pensar a pobreza, segundo a abordagem das capacitações consiste um desafio teórico a mais para esta proposta de trabalho. Ainda que essa possibilidade de pensar desenvolvimento como expansão de capacidades tenha atraído cada vez mais um número significativo de pesquisadores no mundo, ainda existe muito debate sobre em que medida os conceitos senianos propostos são operacionalizáveis. Tratando-se de uma abordagem que se propõe multidimensional e considerando que a maioria dos pesquisadores ainda está atrelada a uma forma disciplinar de organização do conhecimento, a concepção metodológica com relação à construção dos objetos de estudo e das possibilidades de análise dentro dessa abordagem ainda apresenta um significativo espaço para o aperfeiçoamento do conhecimento social. Nesse sentido, este trabalho, ao propor um método de análise das situações de pobreza, está contribuindo para a análise da pobreza de forma multidimensional.

2 A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Estudar situações de pobreza, além de evocar uma concepção ética de boa vida que esperamos para cada um de nós – ou, mais especificamente, nos leva a perceber a situação que não gostaríamos de levar –, significa uma discussão sobre a sociedade “moderna” e os evidentes contrastes socioeconômicos e culturais com que convivemos.

A percepção, em relação à manutenção de situações em que contingentes humanos inteiros são submetidos a condições de vida muito distantes daquelas que se poderiam imaginar capazes de dar alguma dignidade e cidadania a essas pessoas, instigá-nos a tentar compreender melhor em que situação esse processo de “retenção” das capacitações – caracterizado como pobreza – pode ser superado. Além disso, é preciso conhecer melhor essa situação para buscar, com base numa nova concepção, oportunizar a superação desse problema. A evidência de que “distribuir dinheiro” não acaba com a pobreza e a impossibilidade cada vez maior dos governos de realizarem gastos sociais tornam mais urgente o estabelecimento de noções que permitam uma focalização do gasto público capaz de aumentar as oportunidades das pessoas em situação de pobreza.

Amartya Sen (2000) faz uma crítica às abordagens tradicionais de desenvolvimento, que desconsideram a multidimensionalidade da pobreza e dos aspectos que a geram. Para Sen, a lacuna entre a perspectiva da concentração exclusiva na riqueza econômica e a perspectiva num enfoque mais amplo sobre a vida que as pessoas desejam levar é a questão fundamental na conceituação do desenvolvimento. Segundo o autor, uma concepção adequada de desenvolvimento deve ultrapassar a análise da renda, do crescimento do produto nacional bruto e das necessidades básicas, passando a relacionar-se com a possibilidade de melhora de vida, pela expansão das liberdades para que se possa viver do modo como se deseja. A expansão das liberdades, que são valorizadas pelas pessoas permite que elas sejam seres sociais mais completos.

Aqui a abordagem de desenvolvimento inclui participação, bem-estar humano e liberdade como fator central de desenvolvimento. Com base nessa abordagem busca-se avaliar como as pessoas expandem suas capacitações. As capacitações [*capabilities*] são aquilo que as pessoas são capazes de fazer e ser, ou seja, suas liberdades para apreciar valores de ser [*beings*] e de fazer [*doings*].

O autor combina ética e economia, reconhecendo que os julgamentos de valor são inerentes nos preparativos desenvolvimentistas e nas políticas sociais. Sua abordagem reconhece que o bem-estar humano é multidimensional e deveria avançar em diferentes tipos de capacidades ao mesmo tempo.

Sen (2000) vê o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. A abordagem do desenvolvimento por meio da liberdade, obtida pela expansão das capacitações tem implicações no processo de desenvolvimento realmente igualitário e no respeito à vontade das pessoas. Nessa abordagem, a expansão da liberdade é considerada um fim primordial e o principal meio para o desenvolvimento.

Segundo a abordagem das capacitações, o processo de desenvolvimento, admitido como uma melhoria da qualidade de vida das pessoas, só pode ser “documentado” com a identificação de um aumento das oportunidades de escolhas dos agentes sociais. Esse acesso a mais oportunidades de escolha significaria ao agente social uma possibilidade de incrementar suas capacitações.

Nessa tentativa de compreensão dos processos sociais, Amartya Sen indica que é preciso, em primeiro lugar, distinguir claramente o que pode ser considerado como um meio e um fim em relação ao processo de desenvolvimento. Conforme o autor, é a essa indeterminação que está associada a confusão entre prosperidade econômica e desenvolvimento:

Há, portanto, duas questões diferentes aqui. Primeiro: a prosperidade econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas. É uma confusão no plano dos princípios atribuir a ela o estatuto de objetivo a alcançar. Segundo: mesmo como um meio, o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins realmente valiosos. Para evitar que o planejamento do desenvolvimento e o processo de formulação de políticas em geral sejam afetados por custosas confusões de fins e meios, teremos de enfrentar a questão da identificação dos fins, nos termos dos quais a eficácia dos meios possa ser sistematicamente avaliada (SEN, 1993, p.315).

Partindo dessa diferenciação fundamental entre meios e fins para análise e compreensão do processo de desenvolvimento, o autor procura apresentar alguns conceitos que representam a base teórica para essa abordagem. O conceito fundamental da abordagem das capacitações é o de funcionamento. Esse conceito está associado a atividades/ações (por exemplo, comer, ler, escrever) ou a estados de existência (por exemplo, estar bem nutrido, não estar exposto a doenças evitáveis) (SEN, 2001).

As alternativas de que uma pessoa dispõe para realizar os funcionamentos que ela tem razão de valorizar formam o conjunto capacitário. Esse conceito está associado, então, às oportunidades de realização dos funcionamentos; se o conjunto capacitário aumenta, o processo de desenvolvimento pode ser caracterizado. Alguém com mais oportunidades teria adquirido mais liberdade para a tomada de decisões. Considerando que a pessoa é o agente que toma a decisão, Sen tira o agente social da posição passiva de beneficiário de processos de desenvolvimento. Assim, a abordagem passa por uma discussão constante em torno da noção de construção de processos participativos para estabelecimento de consensos e de manifestação da *agency* como fatores essenciais para a “libertação” dos agentes sociais. Sem entrar no campo filosófico, é importante ressaltar que há uma discussão sobre a noção de justiça e sobre o ordenamento daquilo que se poderia chamar de “funcionamentos básicos ou primários”.

Ao mesmo tempo em que a abordagem das capacitações exige do processo de desenvolvimento um aumento nas possibilidades de escolha dos agentes, apresenta-nos uma noção relacionada às condições de realização das escolhas por

determinados funcionamentos – os entitamentos. Os entitamentos são “estabelecidos pelos ordenamentos legal, político e econômico” (SEN, 2001, p. 235). Além disso, é preciso estar atento na análise aos valores sociais envolvidos, pois os entitamentos e funcionamentos devem refletir opções e escolhas que cada agente social tem razão para valorizar.

A análise está associada a dois níveis de informação: as opções dadas aos indivíduos e a possibilidade que, dadas essas opções, os agentes têm de realizar suas escolhas. Certamente, existem muitas questões de método envolvidas em “escolhas” sob responsabilidade do pesquisador como essas que ainda precisam ser resolvidas na abordagem. Entretanto, Sen (1993) chama a atenção de que é preciso tomar decisões, mesmo aquelas que poderiam ser discutidas no campo da ética. Ao tratar problemas em relação à ambigüidade, precisão e relevância, afirma que, “mesmo que a expressão precisa de uma ambigüidade revele-se difícil, isso não pode justificar o esquecimento da natureza complexa do conceito nem servir de argumento para se buscar em troca uma exatidão espuriamente estreita. Na pesquisa e mensuração sociais, sem dúvida, é mais importante ser vagamente correto do que precisamente errado” (SEN, 1993, p.319 e 320).

A noção de desenvolvimento como expansão de capacidades coloca ênfase na dinâmica das relações sociais. Essa questão é essencial no sentido de determinar que tipo de medida social pode ser mais adequada para a expansão das capacitações (ou eliminação da retenção de algumas capacitações, como, por exemplo, na análise de situações de pobreza).

A operacionalização dessa percepção pode ser feita em diversos níveis de sofisticação que dependem, essencialmente, das “considerações práticas sobre que informações se pode ou não obter” (SEN, 1993, p.326). Como a operacionalização desse conceito e a discussão teórica sobre a abordagem das capacitações, com alguma certeza, ocupariam mais páginas do que as que até então foram utilizadas neste trabalho, alerta-se apenas que, ainda que essa abordagem tenha seus “atrativos” teóricos (aqueles preocupados em compreender desigualdades e perceber processos de desenvolvimento com perspectivas de justiça e ética), certamente é de complexa operacionalização (seja pela cultura economicista e compartimentalizada que acompanhou a formação do conhecimento científico, seja pela evidente complexidade da vida e suas relações).

3 COMPLEXIFICANDO A NOÇÃO DE POBREZA

Conforme já se discutiu anteriormente, a abordagem seniana das capacitações acerca do processo de desenvolvimento ainda vem sendo estudada e sua operacionalização vem sendo proposta por diversos pesquisadores. Uma das iniciativas foi a criação do índice de desenvolvimento humano (IDH). No entanto, esse é um índice que ainda confunde meios e fins, ao incluir no seu cálculo variáveis de renda, educação e longevidade, compondo um valor único.

Nesse sentido, a proposta deste trabalho quanto à operacionalização da abordagem pode ser analisada em dois momentos. A princípio foi construído um método de análise, baseado em dados secundários disponíveis para os municípios gaúchos no *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas no Brasil (PNUD). O atlas apresenta para o Rio Grande do Sul todos os valores das variáveis para 467 municípios gaúchos. Numa tentativa de incorporação de trinta municípios emancipados após a coleta de informações para o referido banco de dados, optou-se por considerar o valor da variável do município emancipado como igual ao do município de origem, ou, no caso de municípios originados de mais de um município uma média aritmética entre os valores das variáveis observados nos municípios de origem.

As variáveis analisadas permitem conhecer de uma forma mais ampla a situação dos municípios gaúchos quanto a variáveis que estão relacionadas a oportunidades para a superação da situação de pobreza (meios) e variáveis que identificam no município situações associadas à pobreza, ou seja, situações em que as famílias têm estruturalmente menos condições de exercer suas “liberdades” (fins). A utilização de variáveis secundárias pode ser reconhecida como uma tentativa de homogeneização de situações heterogêneas, entretanto, neste texto o que se pretende mostrar é que, tentando separar mesmo as variáveis secundárias em grupos que podem ser identificadas como meio e fim, é possível ter uma melhor compreensão das necessidades das famílias pobres que moram nesses municípios.

As variáveis selecionadas foram analisadas como uma proporção do melhor valor observado. A proporção é a razão entre o valor observado no município e o melhor valor da variável observado para o grupo de municípios gaúchos (497 municípios). Assim, a melhor situação da variável observada entre os municípios do Rio Grande do Sul tem proporção igual a 1. Quanto mais próximo o valor observado no município estiver do melhor valor encontrado para o estado, melhor a situação da variável.

Na tentativa de identificar as situações de pobreza nos municípios gaúchos, as variáveis foram separadas em grupos que identificam variáveis-meio e variáveis-fim. O objetivo é perceber em que medida essas variáveis estão relacionadas e evidenciar se as variáveis-meio estão ou não diretamente relacionadas àquilo que estamos considerando, neste momento, como variáveis-fim, ou seja a situação social que o processo de desenvolvimento deveria estar preocupado em atingir.

O Índice Meio é formado pela média harmônica entre três índices “intermediários”: um Índice de Recursos Monetários, Índice de Acesso à Saúde e Índice de Acesso à Educação. A média harmônica, neste caso, é preferível à média aritmética, porque esta última é uma medida de tendência central que não preza o equilíbrio (ou harmonia) entre os valores. Assim, valores extremos positivos poderiam compensar valores extremos negativos: indicadores excelentes numa dimensão (por exemplo, recursos monetários) poderiam compensar indicadores péssimos em outra (por exemplo, acesso à saúde ou

educação), o que se contrapõe ao conceito de desenvolvimento aqui tratado. A média harmônica, por sua vez, permite valorizar uma relação de equilíbrio entre os índices intermediários, ou seja, a harmonia entre os diversos componentes do Índice Meio. A média harmônica é definida como “o inverso da média (aritmética) dos inversos”.

O Índice de Recursos Monetários é composto por uma média harmônica das proporções em relação ao melhor valor das seguintes variáveis:

- renda *per capita*: razão entre o somatório da renda *per capita* de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. A renda *per capita* de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de seus membros. Valores expressos em reais de 1º de agosto de 2000;
- proporção da renda não proveniente de transferências governamentais: equivale à participação percentual das rendas não provenientes de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio como renda mínima, bolsa-escola e seguro desemprego etc.) na renda total do município. Indicador da “autonomia” do município para geração de renda;
- índice de Igualdade (1 – Índice de Gini Municipal): o Índice de Gini mede o grau de desigualdade numa escala de 0 a 1: quanto maior o número, maior a desigualdade. Nosso índice de Igualdade (derivado do Índice de Gini) é composto a partir de 1 (máxima desigualdade) menos quando o coeficiente de Gini indica de desigualdade.

O Índice de Acesso à Saúde é composto a partir de uma média aritmética entre as proporções em relação ao melhor valor das duas variáveis:

- médicos residentes por mil habitantes: razão entre o total de médicos residentes no município e o total de habitantes do município multiplicado por mil. Incluem-se acadêmicos de hospital;
- proporção de pessoas que vivem em domicílios com água encanada: percentual de pessoas que vivem em domicílios com água canalizada para um ou mais cômodos proveniente da rede geral, de poço, de nascente ou de reservatório abastecido por água das chuvas ou carro-pipa.

A escolha pela média aritmética, em lugar da média harmônica utilizada no grupo de variáveis que relaciona recursos monetários, deve-se à existência de observações com valor zero no índice de médicos residentes por mil habitantes em vários municípios, o que inviabiliza o cálculo da média harmônica.

Para perceber o Índice de Acesso à Educação nos municípios gaúchos foram verificadas três variáveis, agrupadas a partir de uma média harmônica ponderada, em que o ensino fundamental tem maior peso do que o ensino médio e que o ensino superior. São elas:

- índice de pessoas com acesso e que freqüentam o ensino fundamental: percentual de crianças na faixa etária de 7 a 14 anos que estão freqüentando o curso

fundamental ou já o concluíram. Neste último caso têm oito anos completados de estudos e podem estar freqüentando ou não outro nível escolar (peso 2);

- índice de pessoas com acesso e que freqüentam o ensino médio: percentual de crianças na faixa etária de 15 a 17 anos que estão freqüentando o ensino médio ou já o concluíram. Neste último caso têm onze anos completados de estudos e podem estar freqüentando ou não outro nível escolar (com peso 1);
- índice de pessoas com acesso e que freqüentam o ensino superior: percentual de crianças na faixa etária de 18 a 24 anos que estão freqüentando o ensino superior ou já o concluíram. Neste último caso têm mais de doze anos de estudos (com peso 1).

O Índice Fim é composto pela média harmônica das três variáveis que se estão considerando como fins desejados para uma melhoria da qualidade de vida das pessoas:

- índice de alfabetização: Pessoas com idade acima de quinze anos que são alfabetizadas, ou seja, que sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples;
- índice de sobrevivência até sessenta anos: probabilidade de uma criança recém-nascida viva sobreviver até os sessenta anos se o nível e padrão de mortalidade por idade prevaletentes em 2000 permanecerem constantes ao longo da vida;
- índice de sobrevivência infantil: probabilidade da criança não morrer no período de um a cinco anos de idade por mil crianças nascidas vivas.

Para a análise posterior foram configurados cinco mapas, que compõem o anexo deste trabalho, apresentando a situação das variáveis observadas. Os grupos apresentados nos mapas foram formados a partir de quatro estratos equidistantes, em relação ao valor observado nos grupos de variáveis para cada município. Neste sentido, os municípios apresentados em azul representam aqueles com melhor situação em relação ao melhor índice observado. Os municípios em vermelho, por outro lado, apresentam as piores situações em relação ao melhor valor observado. Sendo assim, a próxima seção é dedicada à análise dos resultados observados a partir desta metodologia proposta.

4 ANÁLISE DA SITUAÇÃO DAS VARIÁVEIS ESTUDADAS PARA OS MUNICÍPIOS GAÚCHOS

O estado do Rio Grande do Sul apresentou grande heterogeneidade em relação a algumas variáveis utilizadas para compor os índices, o que pode ser notado pelas amplitudes e pelos coeficientes de variação apresentados na Tabela 1. Nessa tabela são apresentadas também as médias encontradas para o conjunto dos 497 municípios (levando-se em conta, porém, que são médias aritméticas, nas quais todos os municípios têm o mesmo peso).

Quando se analisa a variável renda *per capita*, percebe-se uma significativa diferença entre o valor mínimo e o valor máximo. A maior renda, observada na capital (Porto Alegre), é sete vezes maior do que renda encontrada no município de Redentora, que apresenta o valor mais baixo do estado. A segunda maior renda *per capita* (em Selbach, igual a R\$ 496,40) é cinco vezes superior à do município de Redentora. Pode-se notar também uma maior concentração de municípios que apresentam mais baixos valores de renda *per capita*, de modo que a média (R\$ 246,46) situa-se mais próxima do limite inferior. Para enfatizar bem esse ponto, repete-se aqui que essa não é a média da renda *per capita* estadual, mas, sim, a média aritmética entre os municípios do Rio Grande do Sul, todos com a mesma ponderação. A variável renda *per capita* tem um coeficiente de variação maior do que as demais variáveis que compõem o Índice de Recursos Monetários.

A análise da variável que mede a igualdade na distribuição de renda, conforme proposta neste trabalho, permite identificar a média correspondendo a 0,48 e a amplitude que vai de 0,20 a 0,64, caracterizando o município de Santa Vitória do Palmar como o mais desigual e o município de Santa Maria do Herval como o mais igualitário no Rio Grande do Sul. Entretanto, convém salientar que a igualdade pode estar representando uma situação generalizada de pobreza. A renda *per capita* de Santa Maria do Herval é de R\$ 247,76, bem próxima da média verificada para o estado.

Já, no caso da variável que mede a participação da renda não proveniente de transferências governamentais na formação da renda total, a variação entre os municípios gaúchos é bem menor, dada por um coeficiente de variação de apenas 0,04.

Tabela 1 – Descrição das variáveis selecionadas para o Rio Grande do Sul

Variável	Mínimo	Média	Máximo	Coefficiente de variação
Renda <i>per capita</i> (R\$)	96,63	246,46	709,88	0,32
Renda não proveniente de transferências governamentais (%)	71,00	81,41	90,40	0,04
Igualdade (1- Coeficiente de Gini)	0,20	0,48	0,64	0,13
Médicos por mil habitantes	0,00	0,41	5,93	1,58
Domicílios com água encanada (%)	58,75	91,37	99,69	0,08
Pessoas com 7 a 14 anos com acesso ao ensino fundamental (%)	88,34	96,62	99,71	0,02
Pessoas com 15 a 17 anos com acesso ao ensino médio (%)	15,39	45,92	73,58	0,21
Pessoas com 18 a 24 anos com acesso ao ensino superior (%)	0,06	5,77	24,99	0,75
Alfabetização (%)	75,68	90,83	98,40	0,05
Sobrevivência até 60 anos (%)	68,29	83,86	92,34	0,05
Sobrevivência infantil (%)	61,53	83,40	92,90	0,07

Fonte: Elaborado pelos autores.

Quanto às variáveis relacionadas ao Índice de Acesso à Saúde, pode-se verificar que 54% dos municípios (270) não possuem nenhum médico, resultando no número de médicos por mil habitantes igual a zero para essas observações. A média aritmética (0,41) é muito influenciada por esses valores, novamente se situando mais próxima ao limite inferior. Há, contudo, outros municípios com um maior número de médicos, principalmente os pólos regionais, chegando ao valor máximo de 5,93 médicos por mil habitantes. Se fôssemos calcular a média ponderada pela população de cada município, certamente esta seria bem superior à média aritmética apresentada na tabela. Para esta variável, o coeficiente de variação é o mais elevado entre todas as variáveis aqui consideradas. Já os dados sobre domicílios com água encanada apresentam-nos uma realidade em que a maioria dos municípios (65%) possui um valor observado maior do que a média apresentada para o Rio Grande do Sul. Em vista disso, a média está bem próxima ao limite superior e o coeficiente de variação é baixo.

Com relação às variáveis que compõem o Índice de Acesso à Educação, nota-se que, quanto maior o nível, menores são as médias e os limites inferior e superior, mas maior é o coeficiente de variação. Esse fato apenas nos confirma que, quanto maior o nível de ensino, maiores são as dificuldades de acesso da população. Se analisarmos

a variável alfabetização, poderemos verificar que o município que apresenta pior desempenho (São José do Herval) está bem abaixo da média. Entretanto, com relação ao acesso à educação, o mesmo município possui quase 95% da população de 7 a 14 anos frequentando o ensino fundamental. Isso significa que o maior problema em relação à alfabetização, provavelmente, está na população acima dos 15 anos de idade.

Finalmente, quanto às variáveis alfabetização, sobrevivência até sessenta anos e sobrevivência infantil, que formam o Índice Fim, observa-se que as médias são elevadas e os coeficientes de variação são bastante baixos. No entanto, os limites inferiores mostram que há municípios no Rio Grande do Sul em pior situação.

Com base na tabulação dos dados referentes às variáveis indicadas e do cálculo dos índices propostos na seção anterior do trabalho, foram elaborados os cinco mapas apresentados no anexo. Os três primeiros mostram o desempenho dos municípios gaúchos em relação aos índices intermediários que compõem o Índice Meio; dos outros dois mapas, um refere-se ao Índice Meio e outro, ao Índice Fim.

A Figura 1 apresenta o mapa referente ao Índice de Recursos Monetários. Os melhores índices (em 9% dos municípios), correspondendo a municípios com níveis mais elevados de renda *per capita* e distribuição mais igualitária, estão localizados na região Nordeste do estado, bem como em pólos como Porto Alegre e Santa Maria. Os índices intermediários, representados no mapa pelos intervalos 0.42 – 0.55 e 0.55 – 0.68, aparecem distribuídos em todas as regiões do estado. Os piores índices, correspondendo a 8% dos municípios, estão localizados principalmente na região do Alto Uruguai. Alguns dos municípios deste último grupo localizam-se também no centro do estado.

O Índice de Acesso à Saúde, representado na Figura 2, identifica Porto Alegre como o único município enquadrado no quarto superior, com um índice bem acima dos demais municípios. O segundo grupo, representado pelo intervalo 0.64 – 0.81, contempla apenas doze municípios (2% do total), entre os quais os demais pólos regionais do estado (Pelotas, Santa Maria, Passo Fundo e Caxias do Sul). A formação destes dois grupos superiores é muito influenciada pelos valores da variável número de médicos por mil habitantes. O terceiro grupo, intervalo 0.46 – 0.64, é composto pela maioria dos municípios gaúchos (345 observações, correspondendo a 69%), distribuído em todo o estado. O grupo que apresenta os piores índices, combinando os menores números de médicos por mil habitantes e menor proporção de domicílios com água encanada, tem 139 municípios, novamente predominando na região do Alto Uruguai e no centro do estado.

Com relação ao Índice de Acesso à Educação (Fig. 3) pode-se perceber que há uma equilibrada distribuição de todos os grupos em todas as regiões. Em relação ao conjunto de mapas que caracterizam a composição do Índice Meio, este é o que apresenta a maior quantidade de municípios concentrada no estrato inferior (174 municípios, o que equivale a 35% do total).

A Figura 4 que representa o Índice Meio combinando informações dos três índices anteriores. O estrato superior, com os melhores índices, é representado por alguns pólos regionais, Porto Alegre, Santa Maria, Passo Fundo e Caxias do Sul, além de outros municípios no nordeste do estado. O grupo intermediário superior, caracterizado pelo intervalo 0.45 – 0.67, representa 37% dos municípios gaúchos, distribuídos em todo o estado, porém com alguma concentração na região da Campanha, do sul do estado e no Planalto. Representado pelo intervalo 0.23 – 0.45, o grupo intermediário inferior incorpora metade dos municípios gaúchos, concentrando-se na região da Serra do Sudeste, nos campos de cima da Serra e na encosta do rio Uruguai. Os piores índices representam 11% dos municípios e estão distribuídos por todo o estado.

Por sua vez, o mapa do Índice Fim (Fig. 5), que combina variáveis que podem caracterizar diferentes níveis de desenvolvimento, apresenta no quarto superior 14% dos municípios, que estão concentrados principalmente nas regiões Nordeste, Planalto, de Santa Rosa e Missões do estado, além dos municípios de Osório (no Litoral) e Itaqui (na Fronteira Oeste). O estrato intermediário superior (intervalo 0.92 – 0.95) também concentra-se principalmente no norte do estado. Já os piores índices, caracterizados pelos intervalos 0.88 – 0.92 e 0.73 – 0.88, encontram-se em municípios da parte sul do estado, bem como nos Campos de Cima da Serra e ao longo da margem do rio Uruguai.

A fim de verificar a associação linear entre os índices calculados, apresentamos no Quadro 1 a matriz de correlação. Todos os valores são maiores que zero, indicando uma correlação positiva entre cada par considerado. Isto pode ser interpretado tal que as variações nos índices ocorrem no mesmo sentido, indicando que municípios que apresentam maiores valores num índice também apresentam maiores valores no outro. No entanto, a maior parte dos valores indica uma correlação apenas fraca ou intermediária. A correlação é forte apenas nos casos: da variável renda *per capita* com o Índice de Recursos Monetários (IRM), do Índice de Acesso à Educação (IAE) com o Índice Meio, e das variáveis sobrevivência até sessenta anos e sobrevivência infantil entre si e com o Índice Fim.

A matriz de correlação, com a predominância de valores baixos ou intermediários, sugere que é insuficiente levar em consideração apenas uma ou outra dimensão do desenvolvimento. A correlação entre o Índice Meio e o Índice Fim é apenas 0,35, indicando um grau de associação linear fraco e sugerindo que melhores meios não conduzem, necessariamente, a melhores fins. Assim, níveis mais elevados de renda, e mesmo a distribuição mais igualitária, melhor acesso à saúde e à educação podem levar, mas não necessariamente, a valores mais elevados nas variáveis-fim e com isso, podem resultar, mas não necessariamente, em melhores índices de desenvolvimento.

Quadro 1 – Matriz de correlação entre os índices e variáveis analisadas

Correlação	IRM	IAS	IAE	MEIO	FIM	Alfabetização	Sobrevivência até 60 anos	Sobrevivência Infantil	Renda <i>per capita</i>
IRM	1,00	-	-	-	-	-	-	-	-
IAS	0,66	1,00	-	-	-	-	-	-	-
IAE	0,57	0,61	1,00	-	-	-	-	-	-
MEIO	0,66	0,68	0,96	1,00	-	-	-	-	-
FIM	0,61	0,31	0,27	0,35	1,00	-	-	-	-
Alfabetização	0,75	0,50	0,47	0,54	0,70	1,00	-	-	-
Sobrevivência até 60 anos	0,46	0,19	0,15	0,22	0,96	0,48	1,00	-	-
Sobrevivência infantil	0,46	0,19	0,16	0,22	0,96	0,48	1,00	1,00	-
Renda <i>per capita</i>	0,95	0,70	0,65	0,71	0,51	0,67	0,37	0,37	1,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Certamente, a complexidade dos assuntos que se pretende abordar neste artigo, talvez ainda em alguns aspectos com noções demasiadamente amplas, não é esgotada neste trabalho. Entretanto, o essencial desse esforço acadêmico para a compreensão das situações de pobreza é evidenciar o fato de que é preciso pensar desenvolvimento como um processo social que está além da promoção do acesso a recursos econômicos.

Os esforços para a superação dos diversos aspectos relacionados às situações de pobreza no Rio Grande do Sul, por exemplo, passam pela análise de diversos fatores. Para melhorar a qualidade de vida e a possibilidade de escolha da população gaúcha, as diversas regiões e municípios apresentam características e necessidades específicas. Os resultados encontrados neste trabalho nos permitem concluir que os índices relacionados a meios não estão fortemente associados aos índices relacionados a fins. Assim, melhores índices de renda, acesso à saúde e à educação podem levar, mas não necessariamente, a melhores índices fim, resultando ou não em melhores índices de desenvolvimento. O desenvolvimento não pode ser um processo exclusivamente baseado

num ou noutro meio. É preciso conhecer a complexidade da realidade a fim de obter um resultado efetivo na ampliação da qualidade de vida dos cidadãos.

A abordagem das capacitações nos leva a pensar sobre a possibilidade dessa nova ética para a coordenação da sociedade. O exercício que foi realizado neste breve trabalho não tem a mínima pretensão de ser definitivo; pretende apenas evidenciar algumas situações que até então passavam despercebidas aos nossos trabalhos de pesquisa como verdadeiros “fantasmas sociais” (como não são previstos na teoria não podem ser evidenciados no debate acadêmico). Talvez, ao tornarmos visíveis esses “fantasmas”, as novas perguntas e respostas nos aproximem de um mundo mais justo, no qual seja possível perceber que as privações de liberdade a que as pessoas são submetidas podem ser cada vez menos significativas.

6 REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento e redução da pobreza: Reflexão e perspectiva*. Preparado para as reuniões anuais de 2004 do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Outubro de 2004. Disponível em: www.bancomundial.org. Acesso em: 30 mar. 2005.

PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. 2003. Disponível através de <http://www.undp.org.br> em 14 de outubro de 2004.

_____. *Relatório de desenvolvimento humano*. 2001: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. 2001. Disponível em: www.pnud.org.br. Acesso em: 30 mar 2005.

PORSSE, Melody de Campos Soares. *A abordagem da capacitação de Amartya Sen: uma perspectiva multidimensional do desenvolvimento*. Ensaio teórico apresentado ao Curso de Doutorado em Administração (PPGA/EA/UFRGS), para atender às exigências do segundo exame de qualificação. Porto Alegre, 2003.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. O desenvolvimento como expansão das capacitações. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28. São Paulo: Cedec, 1993.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Ática, 2000.

SYNOPSIS

**POVERTY IN RIO GRANDE DO SUL: THE HETEROGENEITY
AMONG THE MUNICIPALITIES REVEALED BY THE
CAPABILITIES APPROACH**

More and more studies have been looking for the identification and analysis of poverty. However, several studies are still based on income indexes. The objective of this paper is to present other aspects related to situations of poverty, beyond income. Beginning from the distinction made by Amartya Sen between means and ends, this article shows the heterogeneity of situations of poverty in the municipalities of the State of Rio Grande do Sul, Brazil. The analysis of data lets us point out that, in this State, the alleviation of poverty goes through health and education, beyond income, and among other aspects that have to be perceived and analyzed in each situation for the implementation of public policies. This means that several problems cannot be solved only by the redistribution of monetary resources.

Key words: poverty, development, capabilities approach.

SINOPSIS

**LA HETEROGENEIDAD DE LA POBREZA DEMOSTRADA
MEDIANTE EL ABORDAJE DE LAS CAPACITACIONES EN
MUNICIPIOS DE RIO GRANDE DO SUL, BRASIL**

Cada vez más estudios procuran identificar y analizar el problema de la pobreza. Sin embargo, muchos de estos trabajos todavía se basan en Índices de renta. Por tanto, el objetivo de este trabajo es presentar otros aspectos relacionados con la situación de la pobreza, además de la renta propiamente dicha. Partiendo de la distinción colocada por Amartya Sen, entre medios y fines, este trabajo registra la heterogeneidad de las situaciones de pobreza en los municipios del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. Además de la renta, el análisis de diversos datos permite percibir que en este Estado, el combate a las situaciones de pobreza pasa por aspectos de salud y educación, entre otros, los cuales precisan ser analizados y entendidos cuando el objetivo de políticas públicas fuese la superación de situaciones de pobreza. En última instancia, eso significa que, diferentes problemas no pueden ser solucionados solamente con la distribución de recursos monetarios.

Palabras llave: pobreza, desarrollo, abordaje de las capacitaciones.

APÊNDICE

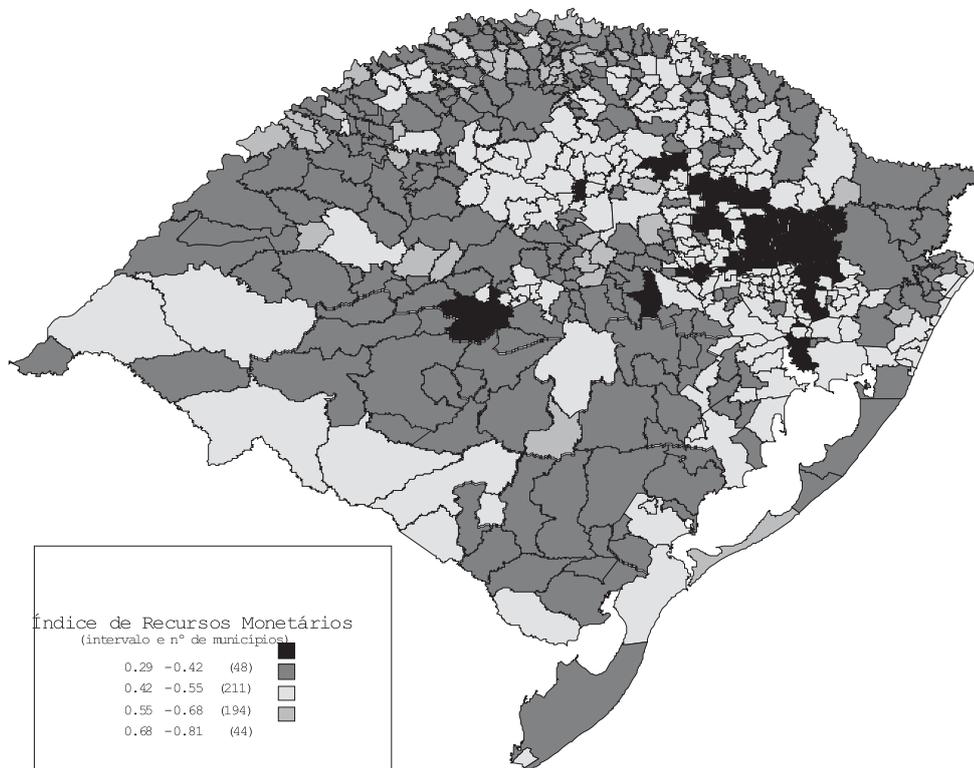


Figura 1 - Mapa de distribuição do índice de recursos monetários – Rio Grande do Sul

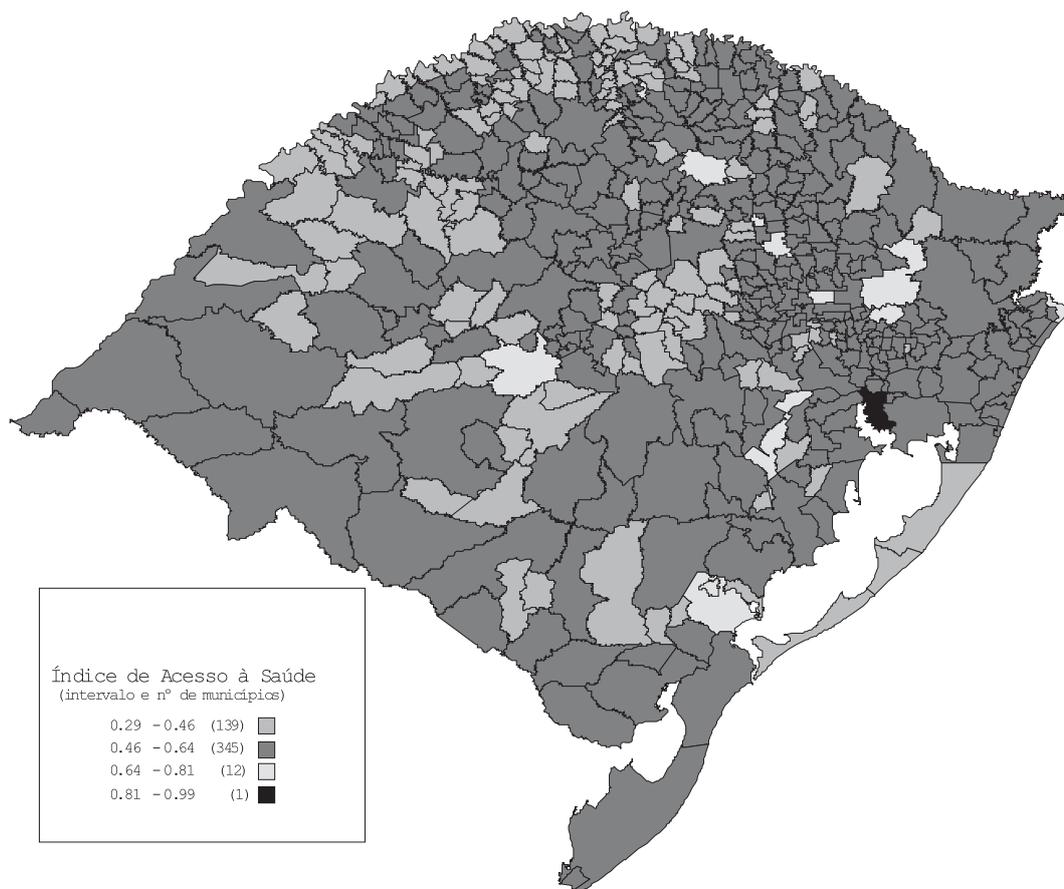


Figura 2 – Mapa de distribuição do índice de acesso à saúde – Rio Grande do Sul

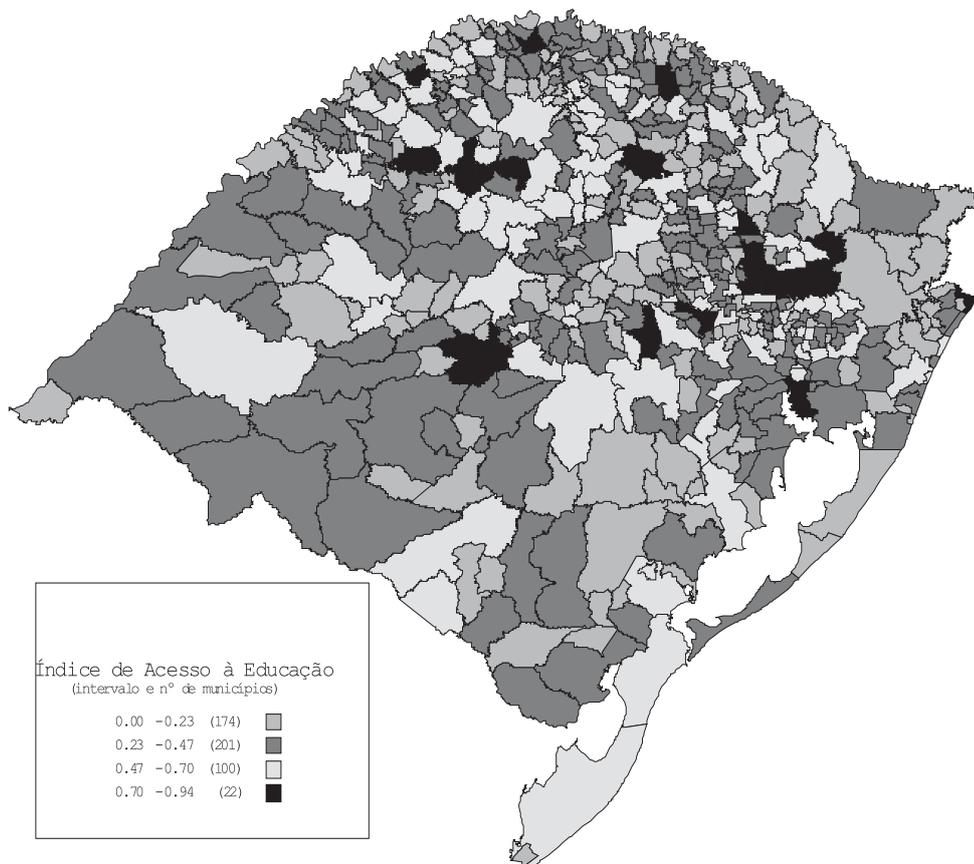


Figura 3 – Mapa de distribuição do índice de acesso à educação – Rio Grande do Sul

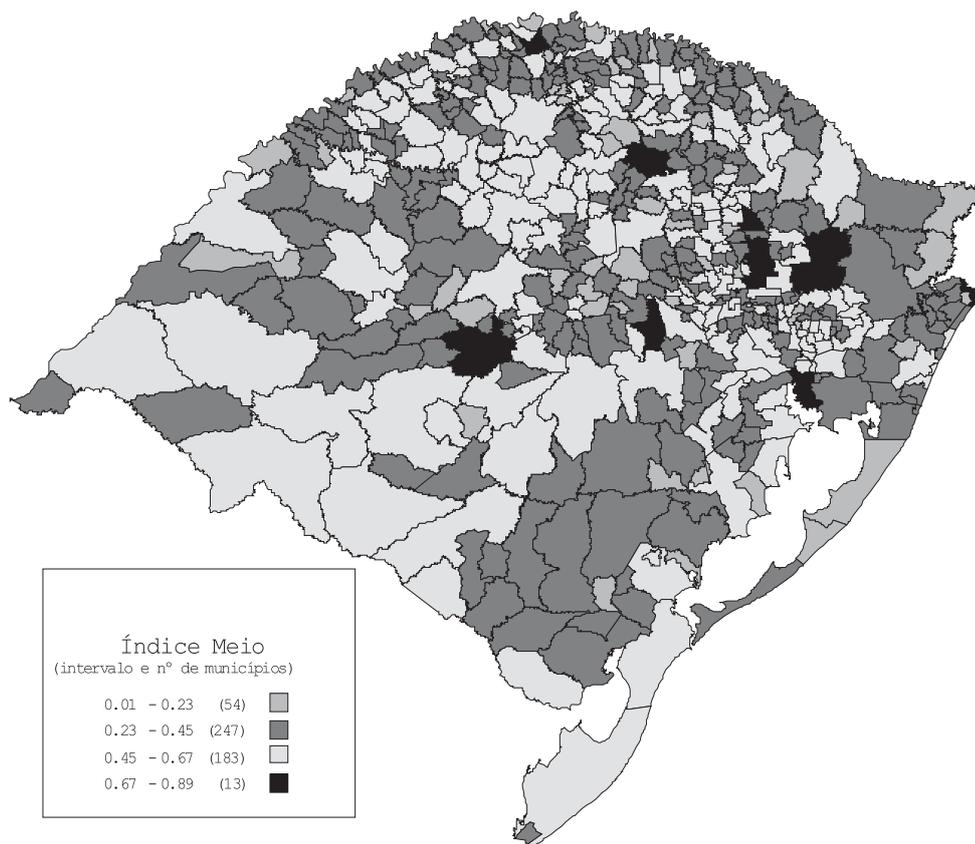


Figura 4 – Mapa de distribuição do índice meio – Rio Grande do Sul

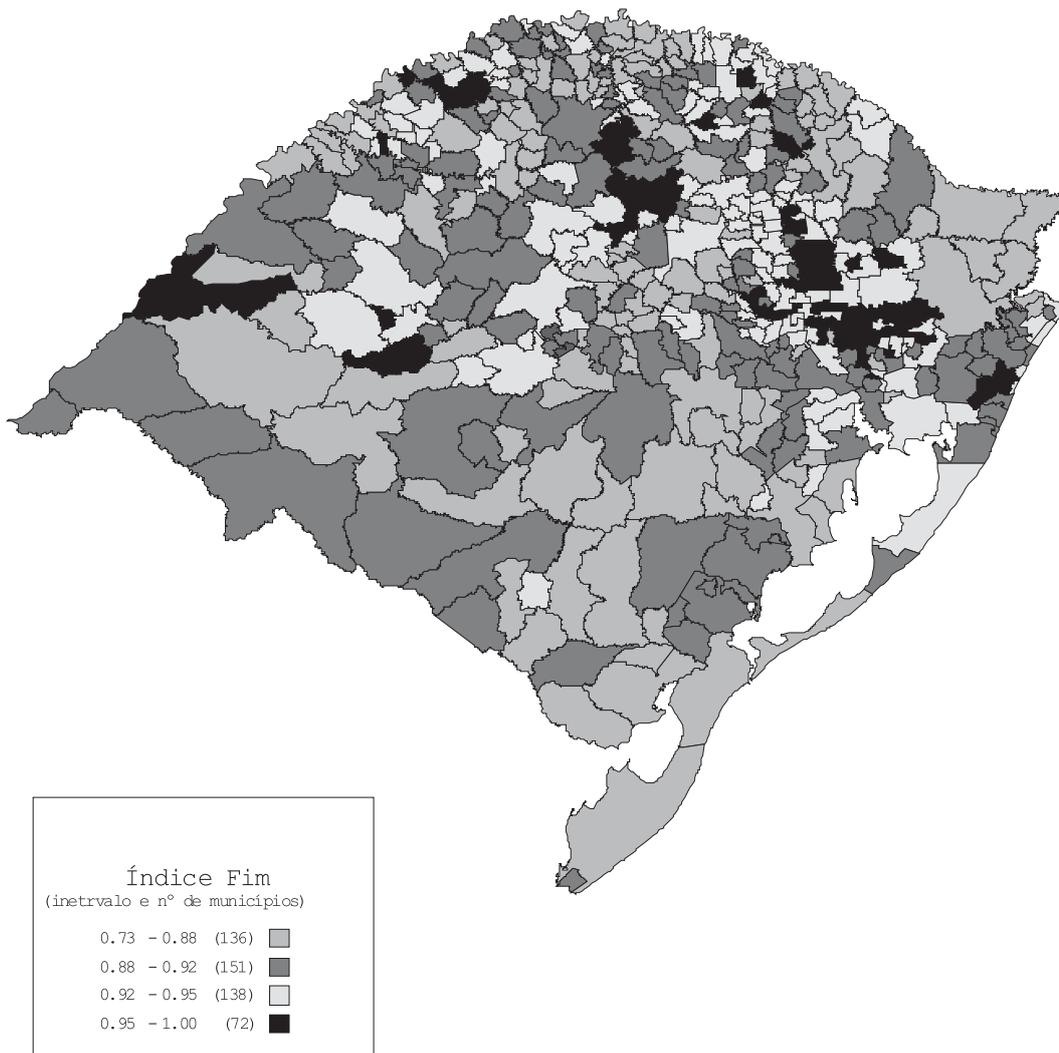


Figura 5 – Mapa de distribuição do índice fim – Rio Grande do Sul