



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

KAREN DE OLIVEIRA CAMPOS

**POBREZA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS SOB A
PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2014**

KAREN DE OLIVEIRA CAMPOS

**POBREZA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS SOB A
PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

ORIENTADORA: FERNANDA CALASANS COSTA LACERDA

VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2014

C213p

Campos, Karen de Oliveira.

Pobreza nos pequenos municípios baianos sob a perspectiva multidimensional / Karen de Oliveira Campos, 2014.

80f.: il.; algumas col.

Orientador (a): Fernanda Calasans Costa Lacerda.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia,
Vitória da Conquista, 2014.

Referências: f. 75-79.

1. Pobreza - Bahia. 2. Desigualdade social –
Distribuição de renda – Bahia (Pequenos municípios).
I. Lacerda, Fernanda Calasans Costa. II. Universidade
Estadual do Sudoeste da Bahia. III.T.

CDD: 339.46098142

KAREN DE OLIVEIRA CAMPOS

**POBREZA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS SOB A
PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 31/07/2014

BANCA EXAMINADORA

Fernanda Calasans Costa Lacerda

Orientador (a)

Andréa Braz da Costa

Examinador (a)

Marcos Antônio Araújo Longuinhos

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Hoje se encerra mais uma etapa da minha vida. Sinto como se tivesse iniciado há pouco tempo a minha vida acadêmica, mas já se passaram cinco anos desde o meu ingresso na universidade. Ao concluir este trabalho, uma retrospectiva me toma a mente, reportando-me para todos os momentos incríveis os quais vivenciei ao longo dessa trajetória. Durante todo esse tempo tive o prazer de conhecer e conviver com pessoas maravilhosas.

A jornada não foi fácil. Mas a perseverança e a determinação sempre me guiaram para que eu alcançasse o meu objetivo. Sei que meu caminho não finda com a conclusão do curso de Economia, pois há muito o que ser trilhado. Entretanto, ao fechar este ciclo não poderia deixar de agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que eu realizasse este sonho.

Primeiramente agradeço a Deus por ter me presenteado com essa oportunidade ímpar. Por me fazer compreender que os erros e as críticas são apenas instrumentos para nos fortalecer como pessoa. Por não me fazer desistir diante das dificuldades, do desânimo, das frustrações. Por me encher de bênçãos e sempre guiar as minhas escolhas.

À minha família, minha base, meu refúgio. Aos meus pais, Ivaneide e Orlando, pelo amor e apoio incondicional, sobretudo a minha mãe, a minha amiga, que sempre esteve ao meu lado me ajudando e dispensando amor e dedicação.

À minha orientadora Prof.^a Fernanda Calasans. Faltar-me-ão palavras para expressar-lhe toda a minha gratidão e admiração. Por seu intermédio conheci a área de pesquisa sobre Pobreza Multidimensional a qual tive o prazer inestimável em estudar. Foram três anos de convivência, trabalho e aprendizado que contribuíram intensamente para a minha formação acadêmica. Foi mais que uma professora. Todo esse tempo sempre se mostrou uma grande amiga. A nossa convivência contribuiu significativamente para o meu crescimento intelectual e pessoal. Hoje só tenho a agradecer-lhe pelo apoio, paciência e dedicação. Pela disponibilidade, compreensão e confiança. Por sempre ter se prontificado a ajudar-me quando solicitada. Espero em nenhum momento tê-la desapontado. Serei eternamente grata por tudo.

Aos meus colegas de turma, especialmente Karol, Vanessa, Leandra, Jessyka e Josy, por termos construído uma verdadeira amizade que com certeza extrapolará os limites da universidade. Por termos divididos os momentos de alegria e aflição. Obrigada pelos momentos incríveis que compartilhamos. Aos colegas André, Marcos e Alan pelos momentos de descontração.

A todos os colegas do Programa de Educação Tutorial em Economia (PET Economia), em especial ao Prof. Gildásio Santana Júnior, por ter me proporcionado a oportunidade de participar desse valioso projeto que foi o canal para que eu conhecesse a área de pesquisa que propiciou o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço por toda a ajuda a mim dispensada em todos os anos em que fui uma petiana. Essa foi uma experiência enriquecedora que nunca me esquecerei.

Aos meus amigos, Jéssica, Lucimara, Igor, Felipe, Douglas, Pedro, Elzira e Ingrede, por todo apoio e por sempre acreditarem que eu conseguiria vencer essa etapa da minha vida, mesmo quando eu me mostrava descrente. Sobretudo à Jéssica, por suas palavras de ânimo, incentivo e sua amizade incondicional.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho analisa a pobreza nos pequenos municípios baianos sob a perspectiva multidimensional, fundamentada nas concepções da abordagem das necessidades básicas e da abordagem das capacitações, que englobam além da insuficiência de renda, privações de caráter social para a caracterização da pobreza. Inicialmente, fez-se uma discussão sobre a evolução do conceito de pobreza, desde a origem das leis assistencialistas, até o transcurso de uma visão unidimensional respaldada na renda em direção a uma ótica multidimensional. Posteriormente, discutiu-se sobre a dinâmica do estado da Bahia, ressaltando a concentração econômica que existe em apenas algumas áreas do território, enquanto a maioria dos municípios, caracteristicamente pequenos em termos de população e economicamente pouco dinâmicos, situa-se em um ambiente adverso e com os habitantes convivendo em meio às severas privações. Em seguida, após apontar algumas características sociais, direcionou-se para a análise da pobreza nos pequenos municípios baianos. Para tanto, foi elaborado um Indicador Multidimensional de Pobreza (IMP), com base no procedimento de Análise de Correspondências Múltiplas. Sob esse indicador, a pobreza é concebida como privação das necessidades básicas que impedem o indivíduo de expandir as suas capacitações. Esse indicador é composto pelas dimensões saneamento, moradia, educação, trabalho infantil, renda e demografia e pelas respectivas variáveis que compõem cada uma dessas dimensões. A base de dados utilizada foi o Censo Demográfico 2010 que abarca as informações atinentes aos municípios. Para a mensuração da pobreza, foram empregados os índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2). Os resultados revelaram que a proporção de pobres sob o prisma multidimensional nos municípios pesquisados é notadamente maior que o verificado para a abordagem da renda. Quando decomposto por situação do domicílio, os valores obtidos indicaram um nítido equilíbrio entre o número de pobres que se localizam no meio rural e os pobres residentes da área urbana. Analisando a população por cor ou raça, os índices indicaram maior percentual de pobres entre a população indígena, em contraste às pessoas pobres de cor branca que se apresentaram em menor proporção. Verificou-se também não haver discrepâncias entre o quantitativo de homens e mulheres pobres. Ressalta-se que mais da metade da população dos municípios ponderados na análise foram consideradas pobres pelo indicador multidimensional. Apesar da enorme proporção de pobres, constatou-se uma baixa intensidade da pobreza nessas localidades e reduzida desigualdade entre os indivíduos pobres. Em síntese, percebe-se que parte considerável da população dos pequenos municípios baianos é privada de direitos sociais básicos que poderiam contribuir para o desenvolvimento digno dessas pessoas enquanto cidadãs. Nessa direção, é precípua a implantação de medidas sociais que focalizem a pobreza nessas localidades pouco dinamizadas e que considerem as carências multivariadas da população ao ponderar ações que visem mitigar as implicações nefastas da condição de pobreza.

Palavras-chave: Pobreza Multidimensional. Necessidades Básicas. Capacitações. Bahia. Pequenos Municípios.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 - Distribuição dos municípios por grupos de habitantes - Bahia - 2010	45
Mapa 2 - Produto Interno Bruto Municipal por grupos de municípios – Bahia - 2011 ..	48
Mapa 3 - Segmentação dos municípios por número de habitantes – Bahia – 2010	54
Gráfico 1 - Proporção da população urbana e rural com relação à população total, segundo grupos de municípios por habitantes – Bahia – 2010	55
Quadro 1 - Dimensão moradia e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza	60
Quadro 2 - Dimensão saneamento e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza	61
Quadro 3 - Dimensão educação e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza	62
Quadro 4 - Dimensão renda componente do Indicador Multidimensional de Pobreza .	63
Quadro 5 - Dimensão demográfica e variável componente do Indicador Multidimensional de Pobreza	63
Quadro 6 - Dimensão trabalho infantil e variável componente do Indicador Multidimensional de Pobreza	64
Gráfico 2 - Índices FGT (0), FGT (1) e FGT (2) - Bahia – 2012.....	65
Gráfico 3 - Índices FGT(0), FGT(1) e FGT (2), para os municípios com até 20.000 habitantes – Bahia - 2010.....	66
Gráfico 4 - Índices FGT(0), FGT(1) e FGT (2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes por situação do domicílio, sob a abordagem unidimensional – 2010..	67
Gráfico 5 - FGT(0), FGT(1)] e FGT (2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes por situação do domicílio, sob a abordagem multidimensional – 2010.....	68
Gráfico 6 - Decomposição dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes, por cor ou raça do indivíduo, com base no IMP - 2010.....	69
Gráfico 7 - Decomposição dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes, por sexo do indivíduo, com base no IMP - 2010.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Produto Interno Bruto Per Capita e Participação no Produto Interno Bruto Estadual, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia – 2011..... 47

Tabela 2 - Participação dos municípios por classe de habitantes no valor adicionado estadual, segundo setor de atividade – Bahia – 2011 49

Tabela 3 - Proporção de domicílios por tipo de saneamento, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia - 2000/2010..... 56

Tabela 4 - Taxa de analfabetismo por grupos de idade, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia - 2000/2010..... 57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 CONCEITOS DE POBREZA	12
1.1 Antecedentes históricos	12
1.2 Abordagem monetária	20
1.3 Perspectiva multidimensional da Pobreza	25
<i>1.3.1 Abordagem das necessidades básicas.....</i>	<i>26</i>
<i>1.3.2 Abordagem das capacitações</i>	<i>28</i>
2 PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS: CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS.....	34
2.1 Economia baiana – breves considerações.....	34
2.1 Características econômicas dos pequenos municípios baianos	42
3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS ..	52
3.1 Condições sociais dos pequenos municípios baianos	52
3.2 Análise da pobreza sob o indicador multidimensional	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	75

INTRODUÇÃO

A pobreza é um tema que tem ganhado cada vez mais relevância no debate em âmbito social. Trata-se de um fenômeno remoto que pode ser identificado em qualquer contexto histórico. É caracteristicamente complexa e multidimensional. No entanto, convencionou-se a tratar a pobreza como sendo apenas uma situação de insuficiência de renda. Essa visão respaldada na renda dota à pobreza de uma unidimensionalidade que faz com que as inúmeras privações que possam sobrevir sejam omitidas.

A abordagem fundamentada na renda sempre predominou entre os estudos que versam sobre a pobreza, por ser um indicador que facilita a sua quantificação, e se pauta no crescimento econômico como forma de mitigar as desigualdades. Entretanto, devido à importância crescente atribuída ao desenvolvimento, pela percepção de que o crescimento econômico exclusivamente não soluciona a falta de equidade, a pobreza parece se direcionar para uma visão mais ampla, desvinculando-se de uma noção restrita de caráter puramente economicista.

A pobreza, no decorrer dos anos, passou então a ser especificada como uma síndrome de carências diversas, cuja compreensão não pode ser restringida à insuficiência de renda, dando margem ao surgimento da perspectiva multidimensional como forma de analisar esse problema. Esse enfoque mais abrangente tem sido amplamente difundido como forma de tratar a pobreza.

Em oposição ao indicador monetário, algumas abordagens de teor multidimensional começaram a despontar. A ampliação do conceito dado à pobreza adveio, primeiramente, com o surgimento da abordagem das necessidades básicas que caracteriza a pobreza como a manifestação de carências multivariadas relacionadas à saúde, a educação, a moradia etc. *A posteriori*, a visão multifacetada recebeu o reforço da abordagem das capacitações, instigada por Amartya Sen, que trouxe à baila o conceito de pobreza como privação das capacitações e a desigualdade como restrição à liberdade.

Embora o surgimento dessas abordagens tenha contribuído para dar um aspecto mais holístico à pobreza, o domínio da investigação baseada na renda é algo robusto nos trabalhos científicos. Essa constatação se aplica ao estado da Bahia, onde muitos dos estudos realizados advogam a pobreza como um fenômeno unidimensional. À vista disso, e por compreender que a pobreza se reveste de uma complexidade inegável, busca-se neste trabalho fortalecer a literatura que aborda a pobreza sob o prisma multidimensional. Para tanto, delimitou-se os pequenos municípios da Bahia, em termos de população, como foco de investigação.

O interesse em desenvolver esta pesquisa deve-se à parca literatura existente sobre as pequenas localidades, particularmente no que tange à pobreza. As análises relacionadas a esse tema sempre se concentraram na Região Metropolitana de Salvador e nas cidades auto-representativas, relegando a um segundo plano as peculiaridades econômico-sociais dos pequenos municípios, onde parte considerável da população baiana se concentra. Dessa forma, parte-se do princípio de que é essencial à inclusão dos demais municípios para um exame mais realista da pobreza no estado. A investigação sobre a pobreza nessas áreas, sobretudo considerando a sua multidimensionalidade, é precípua para que políticas públicas atinjam de modo eficiente onde a pobreza pode incidir mais rigorosamente.

Com base nessas considerações, o presente trabalho objetiva analisar a pobreza nos pequenos municípios baianos, que possuem até 20.000 habitantes, sob o ponto de vista multidimensional. De forma mais específica, o estudo tende a compreensão de que é necessária a expansão do foco de análise para as localidades pouco pesquisadas, de forma que as carências multivariadas dos municípios pouco representativos sejam reconhecidas.

Sob esse propósito, este trabalho orientou-se tendo por base o seguinte questionamento: como se apresentou a pobreza nos pequenos municípios baianos com até 20.000 habitantes sob a perspectiva multidimensional no ano de 2010, uma vez que apresentam baixo dinamismo econômico e forte dependência das transferências públicas? Por essa razão, centra-se em discutir as concepções existentes acerca da pobreza, compreender as peculiaridades econômico-sociais dos pequenos municípios baianos e analisar a pobreza sob a ótica multidimensional nessas localidades.

Trata-se de uma pesquisa quali-quantitativa, de caráter descritivo. Para analisar a pobreza multidimensional nos pequenos municípios da Bahia, recorreu-se, inicialmente, ao aporte teórico existente sobre a multidimensionalidade para a compreensão das especificidades do fenômeno, apoiando-se na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. Posteriormente, foi elaborado um Indicador Multidimensional de Pobreza (IMP), com base no método de Análise de Correspondência Múltipla, utilizando os dados do Censo Demográfico 2010. A mensuração da pobreza foi realizada através dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2).

Além desta introdução, o presente trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro discute a evolução do conceito de pobreza sob uma perspectiva histórica. Mais precisamente, grifa-se a transição do enfoque unidimensional restrito à renda para uma ótica multidimensional, ressaltando as abordagens das necessidades básicas e das capacitações.

O capítulo 2 trata das condições econômicas dos pequenos municípios baianos tomando-se por base o funcionamento da dinâmica do estado, evidenciando a concentração econômica na Região Metropolitana de Salvador e nas maiores cidades do estado, bem como as discrepâncias econômicas existentes em relação aos demais municípios da Bahia.

O último capítulo apresenta a análise multidimensional da pobreza nos pequenos municípios baianos com até 20.000 habitantes. A princípio, são expostas algumas características sociais dessas localidades. Seguidamente, são apresentados os resultados extraídos da análise multidimensional acerca da pobreza através da aplicação do indicador multidimensional para a mensuração da pobreza nessas localidades.

1 CONCEITOS DE POBREZA

A pobreza é um fenômeno antigo que pode ser especificado por algum tipo de carência. Rocha (2003, p. 9) conceitua a pobreza como sendo “um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Segundo a autora, o estabelecimento da definição de pobreza é essencial para análise e aplicação de políticas antipobreza. Dessa forma, a compreensão do que seja a pobreza é de suma importância para a erradicação de sua incidência. Entretanto, não existe um conceito universal atribuído à pobreza, mas várias apreciações acerca do fenômeno, o que induz sumariamente a diferentes abordagens de análise.

Apesar das diferentes concepções existentes a respeito da pobreza, o conceito recorrentemente utilizado na literatura que disserta sobre o tema relaciona-se à renda necessária ao atendimento das necessidades de subsistência do indivíduo, sendo esta a primeira abordagem que despontou como forma de tratar a pobreza. No decorrer do tempo, entretanto, a evolução desse conceito proporcionou a ampliação do foco, até então restrita à renda, abrindo caminho para o alcance de uma visão mais complexa. (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011).

A evolução do tratamento dado à pobreza se justifica a partir da constatação de que o crescimento econômico *per se* não é capaz de promover melhorias na qualidade de vida e a conseqüente erradicação da pobreza, principalmente por este ser um fenômeno que não se manifesta em uma única dimensão. Nessa direção, o presente capítulo visa traçar o perfil histórico e a evolução do estudo da pobreza. Serão apresentadas as principais concepções e abordagens que se constituem no arcabouço teórico que norteia a investigação sobre a complexidade da pobreza, ressaltando a importância de se englobar dimensões sociais para a obtenção de uma análise mais precisa quando o tema em questão é a pobreza.

1.1 Antecedentes históricos

A pobreza é um fenômeno que sempre esteve presente na sociedade ao longo da história e desde tempos remotos já vem sendo tratada por pensadores renomados das Ciências Econômicas. Lacerda (2009) aponta que na Antiguidade a pobreza era vista como predestinação divina, explicando, assim, a existência de ricos e pobres. Já na Idade Média, a pobreza se definia em termos materiais, como terras e riquezas, para o desfrute de uma vida agradável para os padrões da época. Naquele período, a assistência direcionada aos pobres

ficava a cargo das igrejas com base em doações realizadas pela família real e aristocracia. No entanto, a constatação de que o auxílio das igrejas não conseguia conter as consequências da vagarosa inserção do sistema capitalista em substituição ao feudalismo *pari passu* à miséria, os desabrigados e as epidemias, levou o Estado a adotar, no século XIV, um conjunto de medidas sociais regulatórias, denominada Leis dos Pobres (PEREIRA, 2008). A administração destas era realizada localmente pelas paróquias. No decorrer do tempo, essas Leis foram sofrendo inúmeras modificações.

Em concordância com as convicções de Pereira (2008), Nunes (2003) salienta que a desarticulação do sistema feudal estimulou o crescimento substancial de mendigos, da pilhagem, das desordens e da violência. Em consequência, o Estado passou a desempenhar um papel importante na contenção desse quadro, sendo as Leis dos Pobres resultantes de medidas de prevenção e controle combinadas entre si.

Na Europa, no século XIV, havia um grande contingente de pobres, o que exigiu da monarquia britânica a instituição da *Poor Laws Act* (Lei dos Pobres) de 1388, sendo esta uma das primeiras políticas públicas implementadas no mundo. Segundo Pereira (2008), essa lei procurava manter o controle sobre o trabalho e sobre as possíveis implicações da pobreza para a ordem. Porém, a Lei dos Pobres tornava o auxílio indesejável, como sublinha Pereira (2008, p.62):

Essa lei procurava não apenas fixar salários, mas também evitar que a mobilidade dos trabalhadores entre Paróquias propiciasse a elevação dos mesmos. Dessa forma, as regulamentações contra a perambulância de pessoas em busca de melhores ocupações, ou a chamada “vagabundagem”, constituíram a origem da assistência social. [...] Sua índole era mais punitiva que protetora, mas não muito eficiente e eficaz no alcance de seus objetivos.

Contrariamente às surras, mutilações e queimaduras que anteriormente eram utilizadas como instrumentos draconianos de controle social, a partir dos anos de 1530, o Estado passou a assumir certas responsabilidades concernentes aos pobres reconhecidos como incapacitados para o trabalho, com a adoção de mecanismos punitivos menos rígidos, estabelecendo áreas onde esses poderiam permanecer em suas perambulações e permitindo que as Paróquias recolhessem doações voluntárias para a assistência desses indivíduos. Em contrapartida, para os vagabundos vistos como aptos ao trabalho restavam as mais duras punições por sua condição social, chegando a serem submetidos ao regime de escravidão (PEREIRA, 2008).

Ainda no século XVI, em 1576, surgem as *Poor-houses* (Casas dos Pobres), lugar onde eram abrigados os pobres aptos e inaptos ao trabalho, cujos beneficiários, como contrapartida, teriam que trabalhar para garantir o próprio sustento, pois as Paróquias se

negavam a canalizar recursos para essa finalidade. Posteriormente, no início do século XVII, em 1601, houve uma reformulação das Leis dos Pobres, segmentando os pobres em categorias a serem assistidas: capazes para trabalho, incapazes para o trabalho e os capazes que se recusavam a executar as tarefas laborais. Na nova Lei dos Pobres ratificou-se que a assistência aos desfavorecidos ficaria a cargo das Paróquias (PEREIRA, 2008).

Já no século XVIII, com o processo de industrialização em curso, surge o Sistema *Speenhamland*, em 1795. De acordo com Nunes (2003), esse sistema estabelecia medidas de subsídios que garantia ao trabalhador uma renda mínima. Com o estabelecimento desse padrão de proteção, caso a renda estipulada caísse abaixo do mínimo, caberia às paróquias complementar a renda pessoal até atingir o mínimo estabelecido. Para Pereira (2008), a diferença desse sistema está em fornecer proteção social pública também ao trabalhador, dotando-lhe de direito, e não apenas ao incapaz à atividade laboral. Nessa nova forma de assistencialismo, a preocupação estava voltada para todos aqueles que trabalhando ou não se encontravam em situação de pobreza.

Sob a conjuntura de um novo modelo econômico, o Sistema *Speenhamland* foi revisto em 1834. Reformulado, esse sistema cedeu lugar para a nova Lei dos Pobres de 1834 (*Poor Amendment Act*). Esta, de cunho liberal e utilitarista, buscava tornar o auxílio indesejável na medida em que as pessoas eram submetidas às condições degradantes. Ao solicitarem auxílio, os pobres eram internados nas *Workhouses*, onde os pobres que não tinham como subsistir poderiam morar e trabalhar. Na *Workhouse*, eram admitidas famílias inteiras, entretanto, homens, mulheres e crianças eram separados ao ingressarem nesse local (NUNES, 2003). De acordo com a nova Lei, a pessoa que recebesse o auxílio deveria permanecer em uma situação pior que o trabalhador com a remuneração mais baixa (PEREIRA, 2008; NUNES, 2003). Pereira (2008) sublinha que caso o pobre não aceitasse ir para as *Workhouses* não receberia qualquer auxílio público. Porém, dadas às condições de vida deploráveis desse local, muitos escolhiam sobreviver sem qualquer proteção pública.

Nesse contexto, o caráter paternalista de contenção da pobreza por parte do Estado tornou-se uma característica anacrônica, cedendo lugar para a nova doutrina baseada no livre mercado, contrário a qualquer tipo de intervenção estatal. O surgimento do liberalismo econômico, no fim do século XVIII, preconizava que o auxílio social aos pobres desencorajava o trabalho e desestabilizava a economia. Dessa forma, o estabelecimento da nova Lei dos Pobres de 1834 partiu da ideia de implantar uma política social adequada aos

moldes da economia de mercado que substituísse, para tanto, a importância da assistência atribuída aos pobres pelo mérito do trabalho (PEREIRA, 2008).

Diante dessa discussão, é crível afirmar que a reformulação das Leis dos Pobres é notadamente um reflexo do estabelecimento de uma nova concepção ideológica acerca da política e da economia. O antigo sistema de controle da pobreza foi substancialmente alterado para ceder espaço para a Lei dos Pobres de 1834, fazendo com que o Estado deixasse de exercer um papel emergencial, uma vez que, como sublinha Behring e Boschetti (2011, p. 62), “para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimulam o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade e para o mercado”. Isso resultou na quase inexistência de uma política social, pois os pobres eram vistos como responsáveis por sua própria condição.

De uma maneira geral, segundo Pereira (2008), as Leis dos Pobres enxergavam os que viviam em condições de pauperismo como pessoas eximidas de direitos e representativas de risco à ordem pública, com especial atenção a Lei dos Pobres de 1834, cujo intuito seria apenas fortalecer o capitalismo liberal. Essa nova lei representou uma regressão às alternativas anteriores de dotar os pobres de direitos e que, ao culpar o pobre por sua condição, impediu de serem apontadas as reais causas da pobreza. Nunes (2003), em consonância, grifa que a existência de pobres era apreendida como uma ameaça à segurança pública. A pobreza não controlada, sob o ponto de vista dos monarcas, seria uma fonte de arruaceiros locais que poderia contaminar todo o reino. Considera que os regulamentos propostos pelas *Workhouses* aos beneficiários provavelmente serviram mais para mascarar as iniquidades do que reinstruir o pobre para a atividade laboral.

Grandes pensadores das Ciências Econômicas sob o contexto do liberalismo, como David Ricardo e Thomas Malthus, reprovavam qualquer tipo de assistência dada aos pobres, pois isso ocasionaria distorções no sistema econômico. Concebiam a pobreza como sendo resultado da preguiça e da falta de disposição para trabalhar e qualquer tipo de auxílio era visto como um estímulo ao vício.

Malthus, em seus escritos, exerceu forte influência para o pensamento liberal, como pode ser observado no seu ataque à política assistencialista. Assumia uma postura crítica no que tange à implantação das Leis dos Pobres e suas implicações, como constatado na seguinte afirmação: “[as] leis dos pobres foram instituídas na Inglaterra para remediar a frequente miséria do povo, mas é para se rezear que, embora elas possam ter aliviado um pouco a

intensidade da miséria individual, provocaram um dano geral numa parcela muito maior” (MALTHUS, 1983, p.297). Em outro momento assevera que

[as] exigências da paróquia para com os homens cujas famílias estão sujeitas a se tornarem dispendiosas e as mulheres pobres que estão próximas do parto é a tirania mais vergonhosa e desagradável. E os embaraços continuamente provocados por essas leis no mercado de trabalho têm uma tendência constante a aumentar as dificuldades daqueles que estão lutando para se sustentarem sem assistência (MALTHUS, 1983, p. 302).

No século XVIII, em um contexto de grande crescimento populacional *pari passu* a mobilidade social, Malthus se depara com duas importantes questões que assumem o centro da sua atenção: o aumento acentuado da pobreza e como se posicionar diante dessa situação. Em consequência da grande disseminação da pobreza em sua época, Malthus desenvolveu uma explicação, demonstrando a causa da pobreza e da miséria entre as classes mais baixas de uma nação, consubstanciada na Lei da População: “A população, quando não controlada, cresce numa progressão geométrica. Os meios de subsistência crescem apenas numa progressão aritmética” (MALTHUS, 1983, p. 282). Na Teoria da População, Malthus (1983) desobrigava os ricos de qualquer responsabilidade pela pobreza, sendo os pobres os únicos culpados pela sua condição.

Na concepção malthusiana, a pobreza e a miséria são um castigo natural para o fracasso das classes menos abastadas. Considerava que a persistência da miséria seria um auxílio para o lento crescimento da população. Desse modo, conforme Malthus (1983, p. 303), “[...] a miséria que eles [os pobres] sofrem por causa da falta de alimento adequado e suficiente, por causa do trabalho duro e das moradias insalubres, deve atuar como um empecilho permanente ao crescimento incipiente da população”.

A partir da constatação de que havia um crescimento desproporcional da população defronte aos recursos naturais, identificou dois tipos de controle demográfico, sendo um ligado à redução da taxa de natalidade e o outro relacionado ao aumento da mortalidade. Do mesmo modo defendia catástrofes como a fome, a epidemia e a guerra por considerar esses flagelos como benéficos para o retardamento do crescimento demográfico. Amparado nessa argumentação, Thomas Malthus desenvolveu uma teoria que pareceu ser plausível na realidade econômica e social de sua época, porém, evidências posteriores não confirmaram a sua consistência.

Malthus partia da ideia que não deveria haver ajuda por parte do governo aos pobres. Como a pobreza era entendida como um fator para a redução do crescimento populacional, assistência pública às pessoas carentes poderia fazer com que mais crianças sobrevivessem, o

que não reprimiria o crescimento populacional, agravando a situação da fome. Na visão malthusiana, os pobres eram responsáveis por sua condição, cabendo a cada um buscar solucionar as suas privações sem se ancorar na boa vontade pública. De modo geral, para Malthus (1983, p. 302),

[...] [o] projeto [da lei dos pobres] possui, em seu alto grau, o defeito grande e radical de todos os sistemas desse tipo, o de contribuir para aumentar a população sem o aumento dos meios de subsistência para sustentá-la; rebaixando então a condição daqueles que não são sustentados pelos auxílios paroquiais e, conseqüentemente, criando mais pobres.

David Ricardo (1996), adepto das mesmas posições assumidas por Malthus quanto à assistência aos pobres, argumentava que o indivíduo não deveria permanecer sob a dependência da caridade, mas se apoiar em seu próprio esforço para garantir o seu sustento. Era claramente contrário ao auxílio dirigido aos pobres e, conseqüentemente, a qualquer outra política que pudesse vir a beneficiá-los, como pode ser evidenciada na sua colocação referente às Leis dos Pobres:

A tendência clara e direta das leis dos pobres está em total oposição com esses princípios evidentes: não é, como pretendem benevolmente os legisladores, melhorar a situação dos pobres, mas piorar a situação tanto dos pobres quanto dos ricos. Em vez de enriquecerem os pobres, elas destinam-se a empobrecer os ricos; e enquanto vigorarem as leis atuais, pela ordem natural das coisas, o fundo de manutenção dos pobres crescerá progressivamente, até absorver todo o rendimento líquido do país, ou, ao menos, tudo quanto o Estado nos deixe depois de satisfazer suas permanentes demandas de fundos para gastos públicos (RICARDO, 1996, p. 74-75).

Com o decorrer do tempo, observou-se que as medidas prometidas pelas Leis dos Pobres de prover maior felicidade e trabalho aos menos favorecidos não passaram de ideias ilusórias que na realidade não se manifestaram na prática. O processo de industrialização em curso, as precárias condições de trabalho, o aumento da pobreza urbana e do desemprego tecnológico são fatores que começaram a pôr em cheque a dúbia eficácia das Leis dos Pobres. Porém, com a existência de adeptos que continuavam acreditando que essa lei poderia minimizar as condições degradantes de muitas pessoas que sobreviviam em meio à pobreza, além de servir de pilar de sustentação para a economia de livre mercado, a Lei dos Pobres, mesmo abalada pelo reconhecimento de sua crueldade quanto a real condição a qual as pessoas eram submetidas, continuou a vigorar.

Com a Revolução Industrial, na Inglaterra e na Europa, no século XIX, as medidas adotadas tempos antes pelos dirigentes paroquiais para fornecer ajuda aos pobres passaram a ser insuficientes, pois o contingente de pobres aumentou consideravelmente nas áreas

urbanas, levando a pobreza a ser objeto de estudo. De acordo com Codes (2008), a questão da pobreza como objeto de pesquisa científica se constituiu com o advento do processo de industrialização, momento pelo qual pesquisadores e governantes passaram a direcionar maior atenção ao fato, com a preocupação voltada em mensurar sua dimensão e procurar suas causas. Desse momento em diante, a investigação sobre o fenômeno passou a se orientar para uma visão mais complexa.

Com a pujante preocupação com a questão da pobreza, desejava-se que os custos de manutenção dos pobres fossem o mínimo possível. Por conseguinte, em um primeiro momento, houve a pressão para que fossem estipuladas as necessidades mínimas capazes de garantir a sobrevivência física dos indivíduos pobres, ou seja, que houvesse a estimativa dos itens alimentares necessários para assegurar a vida de uma pessoa.

Nessa intenção, é implantado o modo de estudo científico sobre a pobreza que perdurou até o século XX de modo hegemônico, a saber, a abordagem unidimensional que identifica a pobreza com base na renda. “A ideia de pobreza neste período estava associada ao conceito de subsistência relacionado à satisfação de necessidades mínimas requeridas para a sobrevivência do indivíduo” (SILVA; NEDER, 2010, p. 5).

Com o surgimento dessa forma de abordar a pobreza, “converteram-se as necessidades nutricionais no valor monetário necessário para aquisição dos alimentos que possibilitem a manutenção física do indivíduo” (LACERDA, 2009, p. 32). Dentro desse campo de análise é destacado o pioneirismo de Charles Booth e Seebohm Rowntree nos séculos XIX e XX, respectivamente, na investigação da pobreza com base em única dimensão através do estabelecimento de uma linha de pobreza absoluta (ROCHA, 2003; SILVA; LACERDA; NEDER, 2011; MACHADO, 2006).

Segundo Pereira (2008), os estudos de autores como Booth e Rowntree elucidaram que havia várias outras causas para a existência da pobreza do que apenas a atribuição de culpa ao pobre por sua condição, como pregado pelo liberalismo. A Lei dos Pobres, então, começou a cair em desuso no início do século XX com a instituição de direitos e assistência social que iam de encontro às ideias liberais, surgindo na Grã-Bretanha, o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar).

O *Welfare State* emergiu mais precisamente no fim do século XIX, como resposta aos problemas sociais advindos do processo de industrialização, sendo definido por Pereira (2008, p. 28) como um “moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao

contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”.

A expansão das políticas sociais ocorreu após a Segunda Guerra Mundial, tendo o Estado o papel fundamental de intervir na política econômica e social. Caberia ao Estado como agente promotor do bem-estar conferir a sociedade um conjunto de direitos sociais, como segurança, saúde, educação e, por vezes, um mínimo de renda, propondo a garantia desses direitos de maneira universal.

Esse contexto abriu margem para o surgimento, num segundo momento, em meados do século XX, de outra concepção de análise da pobreza, a abordagem das necessidades básicas. Diante disso, pode-se constatar que o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) está associado ao advento da abordagem das necessidades básicas que abrange uma série de outras privações que podem acometer um indivíduo levando-o a ser classificado como pobre.

A discussão a respeito da pobreza teve início nos países desenvolvidos e foi um alerta social no contexto do pós-guerra. A comprovação da existência de especificidades entre os países elucidou a importância de formular e aplicar políticas contra a pobreza levando em consideração cada contexto socioeconômico. Os diferentes níveis de pobreza entre os países transformaram-se, então, em uma importante questão a ser considerada nos estudos. Portanto, para a compreensão da incidência da pobreza, o centro do debate passou a ser em torno das diferenças econômicas e sociais de cada país, originando a noção de pobreza relativa e pobreza absoluta. Essa questão é de suma relevância, pois como grifa Soares (2009, p. 30),

[o] problema [da pobreza] torna-se ainda mais grave quando se tenta comparar países, já que um conjunto de definições tomado em um país sobre o que constituem os mínimos necessários abaixo dos quais alguém seria pobre quase sempre será diferente do conjunto de definições em um país vizinho. Ademais, dadas as grandes variações em preços relativos, arranjos institucionais e fontes de dados entre os diversos países, ainda que houvesse concordância quanto a procedimentos, seria muito difícil ter estimativas de pobreza comparáveis.

Segundo Rocha (2003), a pobreza relativa considera a sociedade que o indivíduo faz parte frente ao estabelecimento das necessidades a serem atendidas. Implica delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos. A pobreza absoluta, por sua vez, leva em conta os requerimentos considerados essenciais para a sobrevivência do indivíduo, partindo do princípio de que o indivíduo não possui o mínimo vital para a sua sobrevivência.

A escolha do critério relativo ou absoluto para a análise da pobreza incita a escolha da linha de pobreza a ser utilizada que, na maioria das vezes, expressa apenas o aspecto

quantitativo da pobreza com base na renda. A perspectiva monetária, apesar da existência de questionamentos sobre a sua efetividade, é hegemônica na análise da pobreza e está presente na maioria dos estudos acerca do fenômeno. O foco dessa abordagem está em considerar o indivíduo pobre como aquele que possui renda insuficiente para operar adequadamente em sociedade, como é tratado a seguir.

1.2 Abordagem monetária

Uma das abordagens mais utilizadas na análise da pobreza se baseia na perspectiva monetária, estabelecida entre o final do século XIX e início do século XX. A pobreza, sob essa ótica, tem grande respaldo na Teoria Neoclássica, fundamentada no princípio utilitarista da microeconomia de maximização das satisfações. De acordo com esse princípio, a ‘utilidade’ de uma pessoa é simbolizada pela medida de seu prazer ou felicidade com base nas mercadorias consumidas (SEN, 2000). A renda monetária é tida como a melhor representante da satisfação e da qualidade de vida, pois, como ressaltam Silva, Lacerda e Neder (2011, p. 511) “a pobreza é entendida como insuficiência de renda (consumo), que impede o indivíduo de alcançar um nível mínimo de bem-estar que maximiza a utilidade total”. Em se tratando desse aspecto, a pobreza é vista sob o prisma unidimensional, na qual a renda é um mecanismo capaz de reduzir as desigualdades monetárias entre os indivíduos, promovendo conforto e melhores condições de vida.

A noção de pobreza operacionalizada a partir da renda é considerada, ainda hoje, por muitos investigadores, como a medida mais adequada para a análise, justificada por ser uma *proxy* do bem-estar que melhor apresenta o estado físico e o nível de vida devido à maior facilidade que esse indicador possui na quantificação da pobreza. A compreensão dessa abordagem é de que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país é condição suficiente para que haja a redução da proporção de pobres, ou seja, o desenvolvimento econômico como forma de socialização dos benefícios não é reconhecido. No tocante aos mecanismos de combate à pobreza, a função de dirimir as privações sofridas por um significativo contingente populacional fica a cargo das políticas de transferências de renda.

Para a identificação dos indivíduos em situação de pobreza a partir da renda, geralmente são utilizadas linhas de pobreza dadas por uma fração monetária, como atestado por Kageyama e Hoffmann (2006, p. 84): a “forma mais simples, e mais comumente utilizada, de medir a pobreza é pelo estabelecimento de um nível de renda (linha de pobreza) abaixo do qual as pessoas são classificadas como pobres”. Simultaneamente, são estabelecidas as linhas

que apontam aqueles que vivem em condição de indigência, conformando o grupo de indigentes que é um subgrupo dos pobres. A classificação, então, dá-se entre pobres e indigentes.

Esses parâmetros, segundo Rocha (2003) distingue a população total em dois grupos, de acordo com a renda: pobres, no qual se incluem os indigentes e os não indigentes, e não pobres. A autora supracitada, ao se referir exclusivamente às necessidades nutricionais e alimentares, destaca que o valor de renda necessário para o atendimento de tais necessidades é determinado pela *linha de indigência*. Em contrapartida, se o valor da renda em questão abarcar um conjunto amplo de necessidades, esse valor é denominado *linha de pobreza*. A utilização das linhas monetárias pode estar embasada na seguinte justificativa:

[nas] economias modernas e monetizadas, onde a parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda. Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população (ROCHA, 2003, p. 12).

As formas corriqueiramente utilizadas para mensurar a proporção de pobres e indigentes são exatamente as que se baseiam na renda. Àqueles considerados em condição de indigência é estabelecido um valor para que as famílias possam satisfazer as suas necessidades alimentares que são consideradas essenciais para a sobrevivência do indivíduo; para os que se situam em estado de pobreza, um valor de renda suficiente para cobrir os gastos com algumas necessidades básicas. A percepção que se tem, com base nas linhas fundamentadas na renda, é que alimentação é vista como a condição máxima para a eliminação da pobreza, como pode ser constatado na argumentação extraída de Soares (2009, p.15):

No Brasil e no restante da América Latina, as campeãs absolutas de audiência são as linhas objetivas de pobreza. Mais especificamente, as linhas de pobreza calculadas pelo método das necessidades nutricionais mínimas ou insatisfeitas formam a base de grande parte das estimações de pobreza feitas na América Latina. A fundamentação desse método é que, fora respirar o ar, que é de graça, a única necessidade humana universal é a necessidade biológica de ingerir alimentos e água em quantidade suficiente para continuar vivo. Pode-se argumentar que indígenas na floresta amazônica andam quase nus, aborígenes australianos sobrevivem dormindo ao relento, mas ninguém pode continuar vivo sem comer e beber (SOARES, 2009, p.15).

A análise da pobreza sob a perspectiva da renda também focaliza os indivíduos que se localizam na extrema pobreza, cuja renda está abaixo da linha de indigência. Silveira et al. (2007), considera que há duas maneiras de mensurar a pobreza extrema, ou seja, a proporção

de pessoas que se encontram em posição de insegurança alimentar. Na primeira, relaciona-se a pobreza à fome e à desnutrição, com base na ocorrência de desnutrição infantil e de desnutrição crônica. Na segunda, mensura-se a população com insuficiência de nutrientes calóricos a partir da proporção de indivíduos magros. Como frequentemente ocorre, essa análise está sustentada, como aponta Soares (2009, p.15), “em um conceito indiscutível: a necessidade de comer [...]”.

Mesmo que o reconhecimento dos pobres no Brasil gire em torno de linhas de pobreza quantitativas, como discutido anteriormente, Loureiro e Suliano (2009) evidenciam que no país não há uma linha oficial de mensuração da pobreza. Várias são as metodologias empregadas para a classificação do indivíduo pobre, bem como para a sua inclusão nos programas sociais de transferência de renda, principais políticas direcionadas à erradicação da pobreza no país. Mas, para a definição das linhas de pobreza, Soares (2009, p. 8) destaca o seguinte:

Há uma série de opções a se definir: se a pobreza se reduz ou não à insuficiência de renda, se a condição de pobre é absoluta ou deve variar com a evolução de renda da sociedade, se a pobreza deve ter uma relação estreita com necessidades nutricionais ou se as necessidades básicas dependem de parâmetros culturais e sociais. Respostas diferentes a cada uma destas perguntas levam a abordagens distintas para o cálculo da linha de pobreza.

Frequentemente, as políticas de transferência de renda operadas pelo governo são definidas a partir de linhas de pobreza por fração do salário mínimo, fundamentadas na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), e no valor calculado pelo Banco Mundial atualmente no valor diário de US\$1,25/dia para a linha de indigência e de US\$ 2,00/dia para a linha de pobreza, pela Paridade de Poder de Compra (PPC) (REDDY, 2008). As linhas de pobreza e indigência elaboradas por Sônia Rocha a partir do consumo observado para as nove regiões metropolitanas e Brasília, como para as regiões não metropolitanas, ou seja, aquelas que levam em consideração os diferentes custos de vida nas diferentes áreas do país, também são bastante utilizadas para a caracterização dos pobres no Brasil (ROCHA, 1997). Essa discussão sobre a diversidade de linhas existentes tem respaldo na argumentação de Silveira et al. (2007, p.7):

[Uma forma] de determinar o montante de famílias com dificuldades de garantir a alimentação cotidiana, é estabelecer o valor da renda que permita atender às necessidades básicas das famílias, particularmente as alimentares. Neste caso, podem ser utilizadas duas abordagens: de um lado, aquelas que empregam como rendas mínimas valores fixos, sejam parcelas do salário mínimo – atual ou valor real de outro período –, sejam valores “internacionalmente” definidos [...]; de outro, as que estimam esses valores limites com base nos dados do consumo alimentar observado.

Em se tratando de políticas de combate à pobreza, o poder público vem interferindo cada vez mais e transformando a pobreza e a indigência em objetos de debate no âmbito social. Como destaca Jaccoud (2009), desde a Constituição de 1988, as políticas de transferência de renda, principalmente as de caráter não-contributivo, tem ganhado cada vez mais espaço como política de proteção social e da seguridade social brasileira. Todavia, as políticas sociais implementadas no Brasil geralmente se baseiam na ótica restritiva da renda e nas diferentes linhas de pobreza adotadas. Essas políticas são caracteristicamente focalizadas, sendo direcionadas para um grupo específico, selecionados por intermédio da renda, como elucidado por Jaccoud (2009, p.10):

A garantia de renda no campo da seguridade social vem operando por meio de uma política contributiva e por programas assistenciais, de natureza não-contributiva e seletiva, dirigida a um público geralmente definido sob condições de renda. Essas ações perseguem objetivos distintos: enquanto o seguro social visa evitar as situações de ausência de renda nos casos da perda da capacidade de trabalho, os programas assistenciais buscam fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada.

Os programas como o Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são considerados atualmente como importantes instrumentos utilizados pelo governo federal para a erradicação da pobreza no Brasil e enquadram-se no conjunto de políticas garantidoras de renda de natureza não-contributiva. Esses benefícios utilizam de diferentes linhas para a seleção de beneficiários tidos como pobres pela análise da renda. Enquanto o PBF utiliza uma faixa de renda *per capita* de até R\$ 154,00 (BRASIL, 2014), o BPC considera como apto a ser beneficiário aquele que recebe uma renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente (MDS, 2014). Contudo, deve-se frisar que

[à] medida que estas políticas se tornam cada vez mais importantes, a tarefa de adotar uma linha de pobreza oficial, ou pelo menos ter um tratamento oficial para a questão, torna-se cada vez mais urgente [...]. As políticas públicas com frequência definem implicitamente ou explicitamente linhas de pobreza, usadas como critérios para inclusão ou exclusão de programas sociais (SOARES, 2009, p. 7 a 9).

Concernente à implicação prática, Silva, Lacerda e Neder (2011), elencam algumas limitações da abordagem monetária. Inicialmente, existe o problema de não se conseguir adicionar a essa abordagem os bens que não passam pelo mercado e, conseqüentemente, não possui valor de mercado. A questão da heterogeneidade entre os indivíduos é outra limitação imposta, pois não são levadas em consideração as diferenças de preferências e satisfações individuais. Outra consequência importante diz respeito às políticas, pois estas ficam restritas apenas às transferências de renda, com o governo objetivando somente elevar o PIB *per*

capita. Igualmente, faz-se conveniente ressaltar que [...] “o enfoque monetário não observa os efeitos externos produzidos pelo Estado como transportes públicos, seguridade, etc.” (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 513).

A renda, dessa maneira, não se constitui em um indicador holístico para a caracterização da pobreza. É indispensável que além dessa, outras variáveis sejam consideradas, visto que

[...] a privação de bens e condições de vida é que constitui o indicador direto de pobreza, sendo a renda apenas um indicador indireto. Além disso, a renda é um indicador pouco confiável, pois as pessoas fornecem informações inexatas, os valores não são atualizados, há flutuações ao longo do ano, utiliza-se uma linha de pobreza arbitrária e assume-se uma distribuição igualitária dentro do domicílio. [...] [A sugestão é] que sejam usadas diferentes medidas de pobreza e que se dê prioridade, nas políticas sociais, àqueles grupos para os quais as medidas se superpõem, isto é, aos grupos que podem ser considerados pobres segundo mais de um critério simultaneamente (BRADSHAW; FINCH, 2003 apud KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 85).

Apesar disso, a maioria dos estudos sobre a pobreza está alicerçada no mesmo preceito de pobreza: na visão monetarista, baseada em linhas de pobreza, na qual é estabelecido um valor necessário para a provisão de nutrientes para a subsistência do ser humano. Porém, esse tipo de análise pode implicar erro de estimação da incidência, haja vista que a pobreza é um fenômeno demasiadamente complexo para se restringir a um indicador sintético. Tratar a renda como único instrumento eficaz significa resumir as políticas públicas em transferências de renda que, embora tenham impactos positivos, não são suficientes. Não se trata de refutar que a renda seja um mecanismo importante para auxiliar na batalha contra a pobreza, mas de aludir que se deve ampliar o foco de investigação e congregar variáveis que configurem uma situação mais verídica das reais necessidades de uma sociedade. A alimentação não é a única necessidade humana a ser sanada. É fundamental ter acesso a serviços básicos e oportunidades para exercer uma vida digna.

A análise da pobreza a partir da ótica da renda subestima a dimensão do problema ao considerar apenas o aspecto monetário, desconsiderando as dimensões sociais que podem influir sobre a condição socioeconômica de cada indivíduo. Utilizar apenas esse critério é pairar sobre um campo de estudo relativamente simplista. A partir dessa constatação e na tentativa de ampliar a noção unidimensional da pobreza, vários trabalhos começaram a despontar dando surgimento à abordagem multidimensional, objeto de tratamento do próximo tópico deste capítulo.

1.3 Perspectiva multidimensional da pobreza

Na segunda metade do século XX surgiram constatações de que a abordagem unidimensional não seria uma forma eficaz de traduzir as privações de um indivíduo em situação de pobreza, por tratar somente da insuficiência de renda. As contestações contra a abordagem monetária surgiram a partir da apuração dos efeitos do crescimento econômico em determinados países do Terceiro Mundo, dentre as décadas de 1960 e 1970 (LACERDA, 2009). As mudanças socioeconômicas ocorridas ao longo do século XX e suas consequências sobre a população são os motivos que influenciaram excessivamente o surgimento da abordagem multidimensional, que engloba além da renda, aspectos como as necessidades básicas e as capacitações do indivíduo necessárias para a operacionalização adequada do mesmo em sociedade. Machado (2006), baseado em Robert Castel, descreve o contexto que deu ensejo à necessidade de se adotar uma nova perspectiva de estudo da pobreza:

Foi a expansão da exclusão social na Europa e a da pobreza absoluta nos países pobres que chamaram a atenção dos organismos internacionais e da academia na segunda metade do século passado para o fato do crescimento econômico não estar sendo suficiente para a redução da pobreza. A crise do Estado de Bem-Estar, base das proteções sociais na Europa que permitiam a coesão social da sociedade por meio das políticas que garantiam o pleno emprego e benefícios generosos aos incapacitados ou aqueles que não conseguiam emprego [...], foi se mostrando cada vez mais problemático em termos de financiamento e manutenção das taxas de crescimento que davam suporte a tais políticas (MACHADO, 2006, p. 30).

A ampliação do escopo tornou-se imprescindível, pois, como frisa Soares (2009, p.10), “a insuficiência de renda constituiria um indicador demasiadamente limitado para ser um indicador holístico de pobreza. Outras dimensões teriam que ser incorporadas para se definir quem é pobre”.

Com a perspectiva multidimensional, o desenvolvimento econômico ganha ênfase, refutando o discurso que apenas o crescimento econômico, entendido como um aumento do produto e da renda de um país, poderia combater a pobreza e proporcionar melhoria de vida ao indivíduo. Segundo Machado (2006), os elevados índices de crescimento apresentados pela América Latina nas décadas de 1960 e 1970 e a sustentação de grande contingente de pobres balançaram a teoria do crescimento econômico como redutor de desigualdades.

Como consequência do surgimento do prisma multidimensional, registra-se uma evolução do modo de estudar a pobreza, introduzindo o desenvolvimento socioeconômico como uma forma de minimizar os seus efeitos, não se confinando apenas às questões monetárias, o que proporciona um impacto positivo sobre as políticas públicas. Aufere-se,

portanto, que “[o] enfoque multidimensional se constitui em um avanço para o pensamento científico da pobreza justamente por ampliar a visão e as discussões sobre o assunto, com consequências importantes para o planejamento, execução e sucesso das políticas” (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011, p. 514). Esse enfoque considera que a pobreza se manifesta em dimensões políticas, econômicas e sociais, dando um caráter mais humano ao indivíduo. Nesse sentido, duas abordagens ganham destaque: a Abordagem das Necessidades Básicas e a Abordagens das Capacitações.

1.3.1 Abordagem das necessidades básicas

A abordagem das necessidades básicas despontou como justificativa à oposição ao enfoque da renda como critério de identificação do pobre. De acordo com Lacerda (2009, p. 45) “a abordagem das necessidades básicas surgiu como um contra-argumento a ênfase na capacidade do crescimento econômico em promover o desenvolvimento e erradicar a pobreza nos países do chamado Terceiro Mundo”, possuindo, assim, a clara pretensão de superar o crescimento econômico como mecanismo exclusivo de promoção social. Essa abordagem tem como cerne o desenvolvimento econômico, sendo esta a principal forma de superação da pobreza por meio do suprimento das necessidades, reconhecidas como universais, pelo poder público para o desenvolvimento digno da vida humana (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011). À vista disso, o principal objetivo dessa análise consiste na satisfação das necessidades básicas.

Essa perspectiva começou a ganhar maior destaque entre as décadas de 1960 e 1970. Porém, como ressalta Codes (2008, p. 12), “rigorosamente, ela já existia desde a década de 1950, quando surgiu a ideia de que o progresso social poderia ser mais bem auferido via satisfação das necessidades básicas das pessoas do que por meio do crescimento econômico”.

O enfoque das necessidades básicas, entretanto, perdeu espaço na discussão entre as décadas de 1980 e 1990, em virtude da disseminação das políticas liberais que pregavam a não intervenção do Estado na promoção da assistência pública. Contudo, teoricamente, essa perspectiva foi se recompondo e ganhado fortes simpatizantes dentre os especialistas sobre a pobreza (LACERDA, 2009).

A evolução da abordagem das necessidades básicas perpassa por três estágios. Na primeira fase, as necessidades humanas são interpretadas como requisições naturais, necessidades relacionadas à cultura ou a sobrevivência. Na segunda etapa, as necessidades básicas são definidas como o requerimento mínimo indispensável para a subsistência humana,

como alimentação, casa, vestuário, educação etc. O terceiro estágio salienta que, além das necessidades materiais, deve-se incorporar a essa abordagem as necessidades básicas não materiais, como a saúde física e a autonomia, compreendidas como direitos universais (BAGOLIN; ÁVILA, 2006 apud SILVA, 2009). A satisfação dessas necessidades não materiais é relevante, pois a saúde é um condicionante para a sobrevivência física dos seres humanos e a autonomia proporciona liberdade ao indivíduo (PEREIRA, 2006 apud LACERDA; SILVA; NEDER, 2011).

Com o advento da abordagem das necessidades básicas, o caminho para o estudo da pobreza se abriu para a configuração de uma visão multifacetada. Rocha (2003, p. 19) elucida que “adotar a abordagem das necessidades básicas insatisfeitas significa ir além daquelas de alimentação para incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação etc.”.

A abordagem das necessidades básicas define a pobreza como a privação das necessidades básicas, ponderando mais a qualificação do que a quantificação da pobreza. A limitação da abordagem monetária demonstra quão importante representa a introdução da ótica das necessidades básicas como método de estudo da pobreza por considerar aspectos sociais como educação, saúde, nutrição, saneamento, moradia, acesso à água tratada, etc., dando um caráter multidimensional ao estudo desse fenômeno. A renda muitas vezes não é suficiente para garantir o acesso da população aos serviços básicos, cuja provisão, por serem bens essenciais, depende dos gastos públicos. De acordo com Rocha (2003, p. 20),

[essa] abordagem multifacetada da pobreza, frequentemente adotada nos anos 1970 pelos organismos internacionais, opõe-se à abordagem da linha de pobreza em três aspectos. Primeiro, porque abandona a renda como indicador-chave, tanto devido às desvantagens da renda, [...] como pelo interesse em adotar parâmetros que reflitam resultados efetivos em termos de qualidade de vida, e não em termos de insumos ou instrumentos [...]. Em segundo lugar, a abordagem das *basic needs* [necessidades básicas] se diferencia daquela da linha de pobreza por estabelecer objetivos e medir resultados para a sociedade como um todo, não delimitando uma subpopulação pobre preferencialmente. Em terceiro lugar, contrariamente à abordagem da renda, a ótica das *basic needs* dá ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências.

Apesar da sua natureza multidimensional, a abordagem das necessidades também possui limitações quanto a sua operacionalização. Uma delas, relacionada ao segundo estágio dessa ótica, como ressalta Codes (2008), está no fato dessa abordagem, do mesmo modo que a monetária, ainda englobar somente bens materiais para a mensuração da pobreza. Não obstante, como observado por Lacerda (2009, p. 50), “as dificuldades em se mensurar as

necessidades não materiais e em estabelecer níveis satisfatórios de atendimento são justificativas para a concentração nos bens e serviços”.

Essa abordagem exerce inegável influência no âmbito socioeconômico, em uma conjuntura na qual a importância do desenvolvimento é cada vez mais debatida. A formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório sobre desenvolvimento humano, por exemplo, além de ser fundamentada na abordagem das capacitações, considera a satisfação das necessidades básicas por ser primordial para o desenvolvimento digno de qualquer ser humano. Essa consideração pode exercer contribuição significativa se for ponderado no momento da formulação de políticas públicas voltadas para a promoção do bem-estar.

Não obstante às críticas, é inegável a contribuição dessa abordagem para a análise da pobreza, pois permite ampliar o escopo do estudo, focalizando as necessidades básicas. O indivíduo pobre não é identificado por uma linha de pobreza monetária, mas caracterizado por possuir carências diversas, o que configura a multidimensionalidade do problema. Com essa perspectiva, a conceitualização da pobreza é estendida para abarcar outras privações que podem acometer o indivíduo, além da falta dos meios de subsistência medidos pela renda. Outra abordagem que tem sobressaído dentro da análise multifacetada da pobreza é a abordagem das capacitações, que é o destaque do tópico seguinte.

1.3.2 Abordagem das capacitações

O debate sobre essa forma de tratar a pobreza foi incitada pelo economista indiano Amartya Sen, na década de 1980 (LACERDA, 2009; SILVA; NEDER, 2010). Essa abordagem de caráter multivariado aborda que, além da renda e das variáveis que compõem a abordagem das necessidades básicas, é necessário agregar a questão da liberdade que o indivíduo possui e usufrui. A pobreza, nessa perspectiva, é apreendida como a ausência de oportunidades básicas para o desenvolvimento pleno dos indivíduos, privando-os de ter boa saúde, desfrutar de uma vida criativa, viver decentemente etc. (SEN, 1997 apud SILVA; NEDER, 2010.).

A desigualdade entre os indivíduos é vista em termos de liberdade e realizações. O enfoque das liberdades opõe-se à ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento, aludindo que o desenvolvimento pode ser entendido como um aumento das liberdades substantivas disponíveis para o desfrute das pessoas. O crescimento econômico possui importância para a expansão das liberdades, todavia esta depende, sobretudo, de

condicionantes econômicos e sociais, como serviços de educação, saúde e direitos civis, como também da liberdade para participar de discussões e averiguações políticas (SEN, 2000). O processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação do indivíduo (SEN, 2000, p.53). Sen ressalta que

[o] desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva dos Estados repressivos (SEN, 2000, p. 18).

A liberdade enfatizada por Sen (2008) para o estudo da pobreza está relacionada com as oportunidades reais que o indivíduo dispõe para fazer ou alcançar aquilo que se valoriza (as realizações). Sen (2000) destaca algumas liberdades, classificadas como instrumentais que auxiliam na promoção do desenvolvimento e para a consequente ampliação das liberdades substantivas, tais como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Destarte, “as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais [para alcançar o desenvolvimento]” (SEN, 2000, p.25).

Essa abordagem se diferencia da visão utilitarista que tem a renda como um instrumento que maximiza a satisfação. Para Sen (1999 apud LOUREIRO; SULIANO, 2009, p. 2), “[o] conceito de pobreza, porém, é bem mais amplo, pois não se limita à renda e sim à privação de capacidades básicas”. Nesse sentido, a renda insuficiente é apenas uma das características que demonstra a deficiência de capacitações, visto que a qualidade de vida das pessoas está em função de outros condicionantes, como físicos e sociais. Outro fator de distinção entre a abordagem das capacitações e a abordagem monetária diz respeito à inclusão de elementos não monetários à análise, sem suprimir os bens materiais. Essa é uma visão qualitativa da pobreza, que salienta a liberdade e as realizações como importantes para a qualidade de vida. (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011).

Nesse campo de análise, a liberdade é expressa em termos de capacitações (*capabilities*), de aspecto absoluto, pois estas são consideradas essenciais para a vida de qualquer indivíduo, independentemente do contexto em que viva. Nesta direção, “o indivíduo encontra-se privado de capacitações para atingir níveis minimamente aceitáveis de alguns funcionamentos [*functionings*]” (SILVA, 2009 p. 56). Além de um componente absolutista atribuído às capacitações, existe também um aspecto relativo dentro dessa abordagem. O estudo da pobreza com base no prisma das capacitações julga as privações relativas de cada sociedade, admitindo a existências de diferentes carências a depender do contexto, o que, no

entanto, não extingue a possibilidade de que haja um conjunto de privações que devem ser sanadas em caráter emergencial, independentemente da localização (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011).

As privações sofridas por um indivíduo em situação de pobreza absoluta são identificadas sob o aspecto das capacitações e funcionamentos. Para Sen (2008, p. 79), os funcionamentos

[...] compreendem estados e ações [...]. Podem variar desde coisas elementares como estar nutrido adequadamente, estar em boa saúde, livre de doenças [...] até realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade e assim por diante.

Os funcionamentos são representativos do bem-estar e a esses se atribui o caráter relativista, pois a realização de funcionamentos dependerá de especificidades individuais e do contexto social. A capacitação, por sua vez, “representa as várias combinações de funcionamento (estados e ações) que uma pessoa pode realizar” (SEN, 2008, p. 80). Dessa forma, “a capacitação é principalmente um reflexo da liberdade para realizar funcionamentos valiosos, [...] representa a capacidade de uma pessoa para realizar bem-estar” (SEN, 2008, p. 89). O autor elenca algumas formas de capacitações, tais como a capacidade de estar bem nutrido, livre de doenças evitáveis e morte prematura, ter boa saúde, moradia, sendo essas consideradas capacitações importantes para o arrefecimento da pobreza. Sob esse escopo, portanto, “a pobreza deve ser vista como privação das capacidades [capacitações] básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza” (SEN, 2000, p. 109). Sen especifica alguns argumentos favoráveis quanto à utilização desse método de estudo:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos privações das capacidades [capacitações]; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).
- 2) Existem *outras* influências sobre a privação das capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
- 3) A relação instrumental entre renda baixa e baixa capacidade é variável entre as comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p. 109-110).

A renda representa um indicador sumariamente limitado se empregado isoladamente para distinguir um indivíduo em situação de penúria, pois é somente uma das formas para a obtenção de maiores capacitações. Apesar da contraposição à abordagem monetária, deve-se ressaltar que a abordagem das capacitações não exclui a renda como elemento importante para

o tratamento da pobreza, como realça Sen (2000, p. 28): “a renda e a riqueza são meios admiráveis para termos mais liberdade para levar o tipo de vida que temos razão para valorizar”. Neste caso, o sentido está em ampliar a noção do tratamento dado à pobreza, estendendo a sua dimensão, pois como a renda não consegue revelar fatores importantes para o discernimento de um quadro de privação, como taxa de mortalidade, desemprego, que podem ter reflexos negativos sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos justifica uma mudança de visão da pobreza para uma ótica mais abrangente (SEN, 2000). À vista disso, a abordagem das capacitações

[...] não tem por objetivo negar que a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental de analfabetismo e más condições de saúde, além de fome e desnutrição; e (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas (SEN, 2000, p. 34).

Dessa maneira, depreende-se que nessa abordagem existe uma estreita relação entre renda e capacitações, na qual um aumento na renda possibilita a expansão das capacitações de um indivíduo, do mesmo modo em que a ampliação da capacitação pode contribuir para elevar a renda. É visível, assim, o reforço que esse enfoque proporcionou à análise da pobreza por se constituir em uma ótica que atinge um nível de compreensão mais amplo a respeito da pobreza, revelando privações além daquelas meramente mensuráveis. A importância do surgimento da abordagem das capacitações, entretanto, não se resume ao avanço do estudo da pobreza, como constatado nas palavras de Silva, Lacerda e Neder (2011, p. 518), ao afirmarem que

[o] escopo dessa abordagem não se restringe à análise da pobreza, trazendo contribuições importantes para a Teoria do Bem-estar Social e para a Teoria do Desenvolvimento Socioeconômico, particularmente porque analisa o desenvolvimento a partir do princípio da igualdade e das liberdades substantivas.

Uma das limitações impostas a essa abordagem relaciona-se à dificuldade de mensurar as capacitações, pois, apesar de tê-las, os indivíduos, espontaneamente, podem não querer exercê-las. Outra questão relevante que está vinculada à adoção dessa abordagem é saber quais capacitações devem ser integradas à análise, o que implica dificuldade para a sua operacionalização. Em contrapartida ao estudo unidimensional com base na renda, a abordagem das capacitações não carrega um grupo de medidas consistente e regularmente utilizado, o que pode ser explicado pela dificuldade de capturar a multidimensionalidade da

pobreza, que focaliza o desenvolvimento humano, por meio de um índice quantitativo (SILVA; LACERDA; NEDER, 2011).

Sob o aspecto das capacitações, a pobreza significa carência de oportunidades. Assim sendo, o seu combate, de acordo com Silva (2009), deve estar centrado na ampliação das liberdades individuais. Para tanto, Sen (2000) defende a importância das políticas públicas para a ampliação de capacitações como educação básica, serviços de saúde, sobretudo em países em desenvolvimento, onde essas políticas são essenciais para o estabelecimento de oportunidades sociais. Nussbaum (1998 apud SILVA, 2009, p. 61), por sua vez, prima pela importância da associação entre a abordagem das capacitações e as intervenções públicas, argumentando que

[...] os avanços universais desta perspectiva devem orientar políticas públicas. [...] [A] abordagem das capacidades [capacitações] constitui-se em uma boa visão para a articulação de políticas, uma vez que, os indivíduos diferem nas necessidades de diferentes recursos e também na capacidade de convertê-los em funcionamentos. Destarte, qualquer abordagem deve orientar-se pelos os estados e ações das pessoas. As capacitações são medidas de qualidade de vida, e um objetivo político central deve ser fornecer a todos os cidadãos ao menos um nível básico das mesmas.

Apreende-se, portanto, que a não restrição dessa ótica de análise é determinante para a realização de uma análise multidimensional da pobreza, pois, pelo fato de não se limitar aos aspectos materiais, focaliza um conjunto de carências múltiplas que acomete os indivíduos e que não são registrados pela análise unidimensional fundamentada na renda. Sem eximir a abordagem das necessidades básicas do seu pioneirismo na constatação dos limites da abordagem monetária e de sua incontestável contribuição ao estudo da pobreza, a abordagem das capacitações ultrapassa o campo das privações caracterizadas como elementares para a subsistência humana para contemplar questões relacionadas à liberdade que as pessoas possuem para realizar aquilo que valorizam e desfrutar de uma vida plena.

Com base no exposto neste capítulo, verifica-se que o entendimento da pobreza experimentou uma evolução ao longo do tempo sob o contexto de várias mudanças socioeconômicas vivenciadas no cenário mundial. A análise do fenômeno foi agregando novas abordagens, mostrando que o crescimento econômico não é suficiente para dirimir as desigualdades existentes. De uma visão unidimensional ancorada na renda, a pobreza passou a ser identificada como um fenômeno multidimensional, abrangendo aspectos qualitativos que oportunizam uma melhor qualidade de vida e concedendo ao desenvolvimento um papel marcante nesse processo. As oportunidades que são proporcionadas ao ser humano para levar uma vida que se deseja tornaram-se relevantes para o estudo da pobreza. Embora o prisma

multidimensional não predomine nos trabalhos científicos e que sua prática não seja uma constante na identificação da pobreza, deve-se, contudo, frisar a importância da multidimensionalidade para a aplicação de políticas que visem erradicar a pobreza.

Dando prosseguimento à exposição para alcance do propósito deste trabalho, o capítulo seguinte fará um retrato da dinâmica econômica da Bahia, evidenciando, principalmente, a realidade econômica dos pequenos municípios desse estado brasileiro.

2 PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS: CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS

A Bahia é um estado territorialmente diversificado. Vieira, Cavalcante e Macedo (2000) sublinham que existem contradições entre as várias regiões do estado. Áreas prósperas, com alto dinamismo econômico, convivem simultaneamente com localidades que subsistem em meio à diminuta esperança de assistirem a severa realidade econômica e social em que se encontram ser modificada.

O estado baiano possui uma economia singularmente concentrada nos extremos do seu território (BAHIA, 2001), sendo que as cidades que se localizam no centro do estado, menos dinâmicas em termos de produção, se constituem apenas no receptáculo dos efeitos que as grandes cidades podem proporcionar para alavancar o desenvolvimento local. Isso ratifica a constatação de que existem diversas realidades econômicas entre os municípios que compõem a extensão baiana.

Dessa referência, aufere-se que é de suma importância à investigação das heterogeneidades do cenário baiano, sobretudo das localidades cuja população se beneficia apenas indiretamente do desenvolvimento estadual, salientando que inúmeras pequenas localidades têm nas transferências governamentais o fator relevante de movimentação econômica (FRANÇA, 2011).

De posse dessas considerações, almeja-se, neste capítulo, analisar as condições econômicas dos pequenos municípios baianos por compreender que estes possuem características heterogêneas aos grandes centros baianos. Para tanto, depreende-se como necessário estruturar um arcabouço da dinâmica econômica do estado da Bahia a partir do viés da contextualização histórica do seu processo de desenvolvimento de forma a elucidar a realidade situacional das pequenas localidades após a implantação prática das concepções desenvolvimentistas no estado.

2.1 Economia baiana – breves considerações

Ao longo de vários anos, a economia baiana passou por ciclos econômicos, caracterizados por relativos índices de crescimento e declínio. Durante o século XIX, não mais como colônia, a Bahia “chegou a ser detentora do maior número de estabelecimentos fabris do segmento têxtil nacional; possuía também fábricas de charutos, chapéus, sabonetes e tinha um setor metalúrgico expressivo para os padrões da época” (PESSOTI; SAMPAIO, 2009, p. 36).

A Bahia, no entanto, enfrentou um momento de estagnação econômica em virtude da queda do açúcar, o seu principal produto gerador de riquezas no comércio exterior. Neste cenário de crise, o cacau desponta-se aclamado por expectativas de retorno ao progresso baiano, fixando-se posteriormente como o principal produto de exportação em substituição ao açúcar que perdera espaço no comércio (BAHIA, 1997). Entretanto, apesar de proporcionar significativo crescimento econômico para as regiões cacaeiras, não serviu como dinamizador do estado como um todo (PESSOTI; SAMPAIO, 2009).

Até a década de 1950, a Bahia caracterizava-se como um estado de perfil estruturalmente agrícola e mercantil, com a sua produção orientada principalmente para o mercado externo (BAHIA, 1997). A sua pauta de exportação apresentava-se como predominantemente primária, representada pelo cultivo de produtos como o açúcar, o fumo e o cacau, produzidos com baixo índice de mecanização e produtividade devido à fragilidade industrial do estado, o que não possibilitou a consolidação de um mercado de consumo interno dinâmico (VIEIRA; CAVALCANTE; MACEDO, 2000). Nessa época, a economia baiana passava por um período de retrocesso devido aos efeitos ainda sentidos pelas vicissitudes que a acometeram no século XIX, como a perda da importância do açúcar, que antes desempenhara papel importante dentro a produção. No contexto nacional, o planejamento econômico começava a surgir como instrumento de desenvolvimento, processo no qual a Bahia posteriormente foi inserida, com a subsequente canalização para o estado dos recursos para a realização do processo de desenvolvimento baiano.

Valendo-se do planejamento como mecanismo estratégico, na década de 1950, à luz das concepções desenvolvimentistas, o Brasil abraçou um modelo de desenvolvimento econômico via industrialização e substituição de importações, cujo objetivo primordial era a superação do atraso da economia brasileira em relação aos países desenvolvidos com a consequente superação da pobreza que assolava o país (LACERDA, 2009). A política de desenvolvimento nacional, no entanto, acarretou disparidades regionais no país, demandando a ação governamental direta na tentativa de dirimir os efeitos negativos do processo.

O Brasil, então, adotou políticas para a promoção do desenvolvimento das regiões mais atrasadas do país utilizando-se de incentivos para atração de indústrias que ao longo do tempo foram se concentrando apenas nos ambientes mais dinâmicos e comparativamente mais avançados. A intenção relacionava-se à adoção de uma política de desenvolvimento de indústrias motrizes, voltada para os núcleos urbanos mais avançados de cada uma dessas regiões, fazendo com que os efeitos da implantação e o funcionamento dessas indústrias

tivessem os seus efeitos propagados para todo o estado, promovendo, assim, o crescimento econômico e a redução das desigualdades territoriais. (TEIXEIRA; GUERRA; ARAÚJO, 2011).

Dispondo do cenário econômico nacional como pano de fundo, a Bahia foi inserida no processo desenvolvimentista via industrialização, cronologicamente marcada pela implantação da Refinaria Landulfo Alves em 1950. Contudo, a sua inserção implicou crescimento de forma regionalmente concentrada, sobretudo na Região Metropolitana de Salvador (RSM).

Porto (2002) segmenta o período de desenvolvimento da Bahia em dois intervalos por considerá-los os períodos mais importantes para a economia baiana: o primeiro inicia-se em meandros de 1950, no qual a Bahia é inserida no processo de desenvolvimento nacional caracterizada como a fase de industrialização da RMS; a segunda na década de 1990, sob o contexto da globalização da economia mundial.

O modelo desenvolvimentista incitado na década de 1950 se propôs reverter o caráter agrícola da Bahia a partir da ampliação do investimento público destinado ao desenvolvimento do estado. Nessa circunstância, a Bahia constituiu as bases para a implantação de uma nova matriz produtiva respaldada na indústria. Os governantes buscaram, ao adotar o modelo desenvolvimentista tendo como principal condutor a Estado, modificar a matriz produtiva da Bahia de modo a inseri-la no âmbito industrial (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013). O estado passou, então, a enfrentar um processo de transição do seu perfil produtivo, deixando de ser uma região de configuração agrícola para uma de caráter industrial. Para tanto, o governo valeu-se da política de incentivos por meio de isenções fiscais, atraindo investimentos para a formação da base industrial baiana. As reflexões até aqui realizadas são reforçadas sinteticamente por Bahia (1997, p. 14):

Desde os anos 50, o Estado da Bahia estabeleceu as bases para a transformação do seu perfil produtivo, de uma economia agroexportadora [...] para um conjunto de economias regionais direcionadas para o aproveitamento das suas vocações econômicas e de condições locais, com o respaldo de incentivos fiscais e financeiros e com orientação dos empresários por parte dos órgãos de promoção e fomento do Governo do Estado e da União [...].

O ponto de partida para a configuração do processo de desenvolvimento da estrutura industrial ocorreu com a criação da Comissão de Planejamento Estadual (CPE) que tinha a finalidade de tecer um diagnóstico sobre a condição econômica da Bahia, resultando em um leque de propostas para o desenvolvimento do estado, sumarizados no Plano de

Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB) no final da década de 1950. A proposta do PLANDEB consistia em integrar a Bahia ao processo de desenvolvimento do Centro-Sul do país (BAHIA, 1997). Cabe ressaltar que o PLANDEB foi elaborado quase que simultaneamente à formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, que diagnosticava a região nordestina como uma área de baixo desenvolvimento e propunha recomendações para a reversão desse quadro crônico. (BAHIA, 1997).

Porto (2002) destaca que o ciclo de desenvolvimento baiano iniciado na década de 1950 fez com que o setor secundário superasse o setor primário em termos de participação no PIB estadual, havendo também uma maior convergência espacial para o litoral baiano, com a riqueza sendo produzida pelos extremos do estado em contraponto à interiorização da atividade agrícola responsável por gerar o produto estadual na fase anterior à industrialização.

O desenvolvimento planejado, com o Estado atuando diretamente no processo, entretanto, nem sempre logrou êxito na implementação das suas propostas. Nesse sentido, pode-se observar a concentração industrial nos ramos químico e petroquímico e a dependência de mercados externos, ressaltando que a industrialização não conseguiu implantar internamente uma indústria de bens finais que pudesse gerar externalidades positivas sobre o emprego e a renda (AVENA, 2000). Verifica-se que, enquanto a Bahia era introduzida no processo de desenvolvimento, em consequência dos planos do Estado de mitigar a concentração em torno do Centro-Sul e desenvolver as regiões proteladas economicamente, despontava-se a natureza concentradora do processo de industrialização baiana em apenas algumas áreas do estado, conforme observado por Bahia (1997, p. 56, grifo do autor):

A industrialização baiana decorrente da *desconcentração concentrada* seguirá, naturalmente, um processo inverso ao desenvolvido no Centro-Sul do país. Naquela região, em função da lógica do desenvolvimento capitalista nacional, a industrialização ocorria através dos bens de consumo duráveis, especialmente os bens duráveis (ou de luxo), o que era impossível numa região como o Nordeste. A Bahia vive, então, a industrialização basicamente a partir de suas matérias-primas, que são transformadas em bens intermediários, em função da demanda do próprio Centro-Sul.

Spínola (2001) destaca que o PLANDEB foi o agente desse processo de “desconcentração concentrada”, que trazia no seu âmbito a proposta de inserção da Bahia no projeto de desenvolvimento. Ademais, Spínola (2001) infere que o PLANDEB não foi executado na íntegra, com muitos projetos não sendo postos em prática. Não obstante, o autor realça a dimensão do plano ao buscar a associação dos setores agrícola, comercial e industrial

com vistas a desenvolver harmoniosamente a economia baiana e ressalta que o destaque desse plano está na implantação da indústria de bens intermediários na Bahia de base química e petroquímica.

Conforme apontam Lacerda, Pessoti e Jesus (2013), a Bahia foi bem sucedida no seu processo de industrialização tendo por prisma as ideias desenvolvimentistas, atingindo o seu ponto culminante no final da década de 1970 com a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari. Nesse momento, a Bahia apresentava-se com um novo perfil produtivo, tendo superado o caráter agroexportador e alcançado uma fase notadamente industrialista baseado na produção de bens intermediários. O novo patamar do estado proveio, sobretudo, da adoção das políticas de incentivo fiscal e na ação direta do governo na condução do planejamento e do processo de desenvolvimento.

Embora a economia baiana expusesse um novo aspecto, o modelo de desenvolvimento não foi aplicado plenamente no estado. Teixeira, Guerra e Araújo (2011, p. 237) sugerem que algumas das dificuldades na implantação da política desenvolvimentista no estado estão relacionadas “à falta de atenção com os pré-requisitos econômicos, sociais e institucionais, necessários para um processo virtuoso de desenvolvimento competitivo fosse desencadeado”. As sequelas desse processo podem ser encontradas na concentração e na desigualdade territorial que marcam o estado baiano.

Sob um novo âmbito, a década de 1980 marca o esgotamento do modelo de desenvolvimento baiano, passando este a sentir os efeitos da crise fiscal enfrentada pelo país. Em face da situação nacional, a atenção às desigualdades regionais foi subitamente postergada, seguida da consequente redução do investimento público canalizado para o estado (UDERMAN, 2005).

Esse quadro se configura em meio ao contexto da disseminação do novo paradigma econômico no país, sinalizado pelo pensamento neoliberal e o abandono da visão desenvolvimentista. O modelo intervencionista passava, então, a ser um modelo retrógrado. A nova concepção minizava preponderantemente o papel do governo como agente capaz de fomentar o desenvolvimento econômico. Com a ausência do governo na condução do planejamento, ficou a cargo de cada estado brasileiro procurar fomentar o seu próprio processo de desenvolvimento, como pode ser ratificado nas palavras de Lacerda, Pessoti e Jesus (2013, p. 595):

A partir do final dos anos 1980, sem poder contar mais com o apoio do estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico. Aqueles que outrora galgaram um processo de

acumulação capitalista (poupança) conseguiram manter o *status* de dominante. Os outros, excluídos historicamente deste processo, tiveram que abrir suas economias ao capital estrangeiro, sobretudo, com o apoio de incentivos fiscais.

No contexto da globalização econômica e do pensamento neoliberal, a situação concentradora foi amplamente agravada. Com a constatação do quadro de dependência de mercados extraestaduais e da concentração econômica, na década de 1990, como tentativa de superação, coube ao estado lançar mão, para tanto, de uma forte política de atração de investimentos através de mecanismos de incentivos fiscais propiciados pelo governo federal, já utilizado em épocas longínquas, visando atrair investimentos que tivessem a capacidade de dinamizar a economia baiana. A justificativa para a adoção dessa política pode ser encontrada, de acordo com Avena (2000), na falta de políticas de desenvolvimento regional, o que pode ser compreendido devido à presença no ambiente econômico da nova ideologia contrária ao desenvolvimentismo intervencionista.

Além da política de isenção fiscal, Teixeira, Guerra e Araújo (2011) mencionam que uma gama de incentivos também foi proporcionada pelo governo estadual, como o oferecimento de galpões para o fornecimento de água, energia, comunicações e acesso viário, como também um leque de novos empreendimentos industriais envolvendo os setores têxtil, calçadista, eletrônico, transformação plástica, químico e automobilístico deslocou-se para a Bahia durante a década de 1990.

A política agressiva adotada pelo governo, entretanto, acabou por acarretar a entrada da Bahia em uma verdadeira guerra fiscal com os demais estados brasileiros, explicado pelo tentame de reduzir “os prejuízos causados pelo modelo de desenvolvimento preconizado pelo neoliberalismo” (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013, p. 595). Essa política nada mais era que uma tentativa de reverter o quadro de estagnação e concentração econômica estadual.

Os incentivos fiscais da década de 1990 visavam atrair agentes econômicos que pudessem investir em diversos segmentos da economia baiana a fim de minimizar a concentração econômica e irradiar os efeitos do crescimento econômico por todas as regiões do estado. Sob este contexto, Teixeira, Guerra e Araújo (2011) apontam que um painel de perspectiva favorável foi montado diante da possibilidade de diversificação e interiorização da dinâmica da economia baiana que serviria como uma medida complementar aos investimentos exógenos que eram canalizados pelo governo federal para o estado.

Em conformidade com as políticas de incentivo realizadas nesse período, Pessoti e Sampaio (2009) sublinham que um determinado grupo de programas foi posto em execução

pelo governo da Bahia com o intuito de fomentar o crescimento e o desenvolvimento do estado, como o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (Probahia), o Programa Estadual de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Plásticos na Bahia (Bahiaplast), o Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex), o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (Proauto). Posteriormente, em 2002, todos esses programas de fomento governamental foram substituídos pelo Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (Desenvolve) que buscava, dentre outros objetivos, dinamizar a economia de outros territórios e aperfeiçoar a relação econômica entre as distintas regiões do estado através da desconcentração dos investimentos industriais.

Para Teixeira, Guerra e Araújo (2011), o processo de desenvolvimento por intermédio da industrialização propiciou a concentração em termos econômico, setorial e espacial enfrentada pela economia baiana na atualidade. A atuação do Estado, através de incentivos e do fomento de aglomerações locais que pudessem ser capazes de desempenhar um papel similar aos investimentos exógenos para promover o crescimento interno do estado, não foi capaz de mitigar a concentração que caracteriza a economia baiana. Como sublinha Spinola (2001, p. 36),

[a] Bahia cresceu economicamente, mas não se desenvolveu. Isto porque, a despeito do aparente progresso material e dos avanços tecnológicos, o conjunto dos benefícios por eles gerados não está disponível para milhões de excluídos que constituem, preponderantemente, a população estadual.

Em suma, a economia baiana é caracterizada como sendo regionalmente concentrada, principalmente nos extremos do seu território. O litoral baiano é marcado pela concentração das atividades industriais e de serviços, ao passo que as atividades de caráter agrícola são atribuídas ao interior do estado e ao oeste. Conforme acentuam Teixeira, Guerra e Araújo (2011), a concentração empresarial, setorial em química/petroquímica e espacial no contorno da RMS acarreta severas desigualdades entre os territórios do estado o que, por sua vez, gera sérios problemas sociais.

Essa concentração pode ser apurada quando se observa o movimento dos fluxos dentro do território baiano. O conceito de fluxos considera a circulação de mercadorias, capitais e pessoas que aproveitam os trajetos que possuem a maior capacidade para a movimentação e que estão relacionados ao processo de produção e circulação do modo de produção capitalista (BAHIA, 2001). Os fluxos atinentes à economia baiana estavam, no final do século XX, territorialmente concentrados na região litorânea e nos extremos oeste, norte e sul do estado,

com destaque para as regiões de Barreiras e Juazeiro que, embora inferiores à área litorânea, apresentavam significativa movimentação de fluxos econômicos. (BAHIA, 2001).

Após a ocupação industrial na RMS, o movimento de implantação das atividades agrícolas e agroindustriais modernas e competitivas seguiu em direção aos extremos do estado, concentrando-se nas regiões de Juazeiro, Barreiras e Extremo Sul da Bahia, como grifa Porto (2002, p. 112), “de forma externa e extrema”. Enquanto essas regiões apresentam uma atividade agrícola moderna, ainda há uma parte considerável do território baiano onde a agricultura de subsistência é remanescente (BAHIA, 2001). Observa-se com esse movimento um processo de descentralização espacial da atividade econômica em torno da RMS, porém para se concentrar em regiões ao extremo do estado, conformando a descentralização concentrada no território baiano.

Há uma nítida concentração dos fluxos socioeconômicos em poucos municípios da Bahia. De acordo com Porto (2002), em 1990, cerca de 75% dos fluxos socioeconômicos no estado da Bahia se concentravam em torno dos 30 municípios considerados mais importantes, demonstrando o caráter concentrador da economia baiana em decorrência da infraestrutura logística com maior capacidade de fluxos estar localizadas nas regiões mais dinâmicas do estado. A parte central da Bahia, entretanto, é composta pelas áreas de baixo dinamismo formando o polo de recebimento dos efeitos provenientes dos centros dinâmicos do estado. Para Porto (2002, p. 115) “é uma territorialidade que não vem encontrando condições de enfrentar a competitividade da economia internacional e apresenta os mais baixos indicadores sociais em todo o estado”.

Durante a década de 1990, mesmo com a série de esforços direcionados à atração de investimentos para os vários segmentos da indústria para que houvesse a diversificação da estrutura produtiva do estado baiano, o resultado foi o fortalecimento da concentração econômica que já se apresentava visivelmente arraigada (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013). Em conformidade, Pessoti e Sampaio (2009, p. 39-40) reforçam que

[a] concentração da maior parte do volume dessas inversões na Região Metropolitana de Salvador (RMS) [...] contribuiu para recrudescer o processo de centralização econômica que já era bastante expressivo. Os entraves à dinâmica de redimensionamento da espacialização produtiva baiana residiam na insuficiência de infraestrutura, nas pressões políticas regionais e nas dificuldades de acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios do estado.

A constatação dessa realidade sinaliza que a implementação da política estratégica para potencializar o desenvolvimento do estado deve levar em consideração o território baiano em sua totalidade. A preocupação não deve estar voltada apenas para os centros

dinâmicos. É necessário que haja canalização de investimentos que contemple todo o estado. Esses investimentos, se utilizado de forma eficiente, pode ser um verdadeiro catalisador do desenvolvimento socioeconômico estadual como um todo. Para que haja eficiência na estratégia de desenvolvimento da Bahia, para tanto, é necessário integrar

[...] investimentos físicos e ações complementares que possam permitir a irradiação dos seus resultados para outras áreas do estado. Em paralelo, cabe universalizar investimentos sociais, notadamente nas áreas de educação e saúde, para elevar as possibilidades de inserção das populações residentes nas áreas fora da rede ao processo de desenvolvimento econômico e social do estado (BAHIA, 2001, p. 69-70).

A ampliação dos esforços dos representantes governamentais em orientar a alocação dos investimentos o mais eficientemente possível é condição precípua para que ocorra a irradiação dos resultados do processo de desenvolvimento para as localidades economicamente atrasadas que foram estrategicamente menos favorecidas durante um longo período de tempo. É necessário que as ações públicas lancem um olhar diferenciado sobre essas economias, observando as especificidades de cada uma delas, para que possa haver equidade na distribuição dos frutos do desenvolvimento e a mitigação das desigualdades territoriais e, conseqüentemente, a redução da concentração econômica espacial. Do contrário, as pequenas economias, tema da próxima discussão, que não constituem bases próprias para alavancar o desenvolvimento local, ficarão à margem da distribuição das riquezas geradas.

2.2 Características econômicas dos pequenos municípios baianos

Os pequenos municípios representam um fenômeno numeroso na realidade brasileira. A definição de cidade pequena geralmente está relacionada ao contingente populacional. Com base nesse critério, a Organização das Nações Unidas (ONU) considera as cidades pequenas como aquelas que possuem uma população de até 20.000 habitantes (LOPES, 2010).

As cidades de pequeno porte são consideradas núcleos mais pobres e se caracterizam por relativa privação comparativamente às cidades médias ou grandes. Esse fato encontra sua razão nas peculiaridades intrínsecas a essas localidades, pois são caracterizadas por uma alta proporção de habitantes em condição de baixa escolaridade exercendo atividade laboral de baixa remuneração. São notadamente menos competitivas se comparadas às cidades de maior porte e possuem pouca importância econômica e uma população pouco qualificada (LOPES, 2010). De forma complementar, como geralmente o desenvolvimento econômico e a renda

concentram-se nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades, nos pequenos aglomerados urbanos persistem a desigualdade social e a modesta oferta de serviços.

Segundo Clementino (1997, p. 1642), “ao voltarem-se as pesquisas para as regiões metropolitanas e para as grandes cidades, criou-se uma lacuna para os estudos dos pequenos municípios [...]”, confirmando que apesar de sua numerosidade, poucos ainda são os trabalhos científicos voltados para o estudo das localidades menos dinâmicas.

Por seu baixo dinamismo, os municípios menores não são alvo de investigação, decorrendo desse fato a falta de planejamento por parte dos governantes para essas áreas. De acordo com Lopes (2010), os trabalhos científicos são centralizados principalmente nos grandes centros, pois são relativamente mais visíveis aos pesquisadores. Porém, a realidade revela que há muito a ser pesquisado a despeito dos pequenos municípios que se situam a margem do desenvolvimento econômico, como frisado por Corrêa (2009 apud PEDRA; NOGUEIRA, 2011, p. 2):

Apesar da relativa escassez de análises e bibliografia sobre as pequenas cidades, esses espaços locais são importantes por representarem uma parcela expressiva de pontos da rede urbana, por representarem o limiar entre o urbano e o rural, por concentrarem significativa parcela da população, além de muitas vezes, funcionarem como reservatório de mão-de-obra.

Há a necessidade de compreensão das características e das carências dos pequenos municípios, pois os problemas mais graves podem estar concentrados nessas unidades mais simples, cabendo ao Estado, neste caso, ser o operador socioeconômico, principalmente porque as pequenas cidades geralmente não entram na estratégia das políticas territoriais.

O processo de industrialização ocorrido na metade do século XX acabou por viabilizar o atraso econômico dos pequenos municípios em decorrência da concentração exclusiva nos espaços dinâmicos, situação essa que ocorreu principalmente na região Nordeste do país. O processo de desenvolvimento desencadeado na década de 1950 exacerbou as discrepâncias regionais e a concentração, que já eram acentuadas devido às características estruturais do processo de formação do país, principalmente no tocante à concentração populacional e produtiva.

A fragilidade econômica das cidades de pequeno porte é revelada pela dependência em alto grau dos recursos provenientes da União. A prefeitura, muitas vezes, é vista como o único ente capaz de prover os recursos necessários para a satisfação das demandas da população, pois, como aponta Clementino (1997, p. 1641) “é o município o ente federado mais próximo do cidadão”. Todavia, os recursos repassados aos municípios por intermédio das prefeituras

podem não ser satisfatórios para solucionar os problemas de uma população, mesmo daqueles possuidores de um baixo contingente populacional.

A agricultura é uma atividade predominante nos pequenos aglomerados, permanecendo, entretanto, à margem da agricultura moderna. Produção de caráter simples, comércio pouco dinamizado e pouca oferta de serviços fazem parte do cotidiano da economia das cidades de pequeno porte. O movimento comercial fica a cargo das feiras livres, com efeitos irradiados também para o comércio permanente, dias que contam com uma maior circulação de pessoas e mercadorias. Maia (2010, p. 38-39), elucida como se processa a dinâmica das pequenas cidades nordestinas:

Diante mesmo da escassez inclusive de uma economia rural significativa, a dinâmica dessas pequenas cidades [no Nordeste] dá-se unicamente pelo recebimento dos recursos federais de benefícios sociais. É fato que a ausência de atividades econômicas capazes de gerar receita nesses municípios diz respeito não só às atividades industriais, comerciais e de serviços, mas também às atividades primárias. Além disso, vale notar que o pouco movimento encontrado nessas localidades dá-se nos dias das feiras locais não somente nos espaços onde ocorrem as feiras, mas nos estabelecimentos comerciais, principalmente naqueles que vendem produtos voltados para a agropecuária.

Nessas pequenas áreas são visíveis os traços da desigualdade, delineadas pela carência e dependência de políticas sociais do governo. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), através do qual os municípios recebem os repasses do Governo Federal, muitas vezes é o que movimenta a economia local. Segundo Clementino (1997, p. 1642),

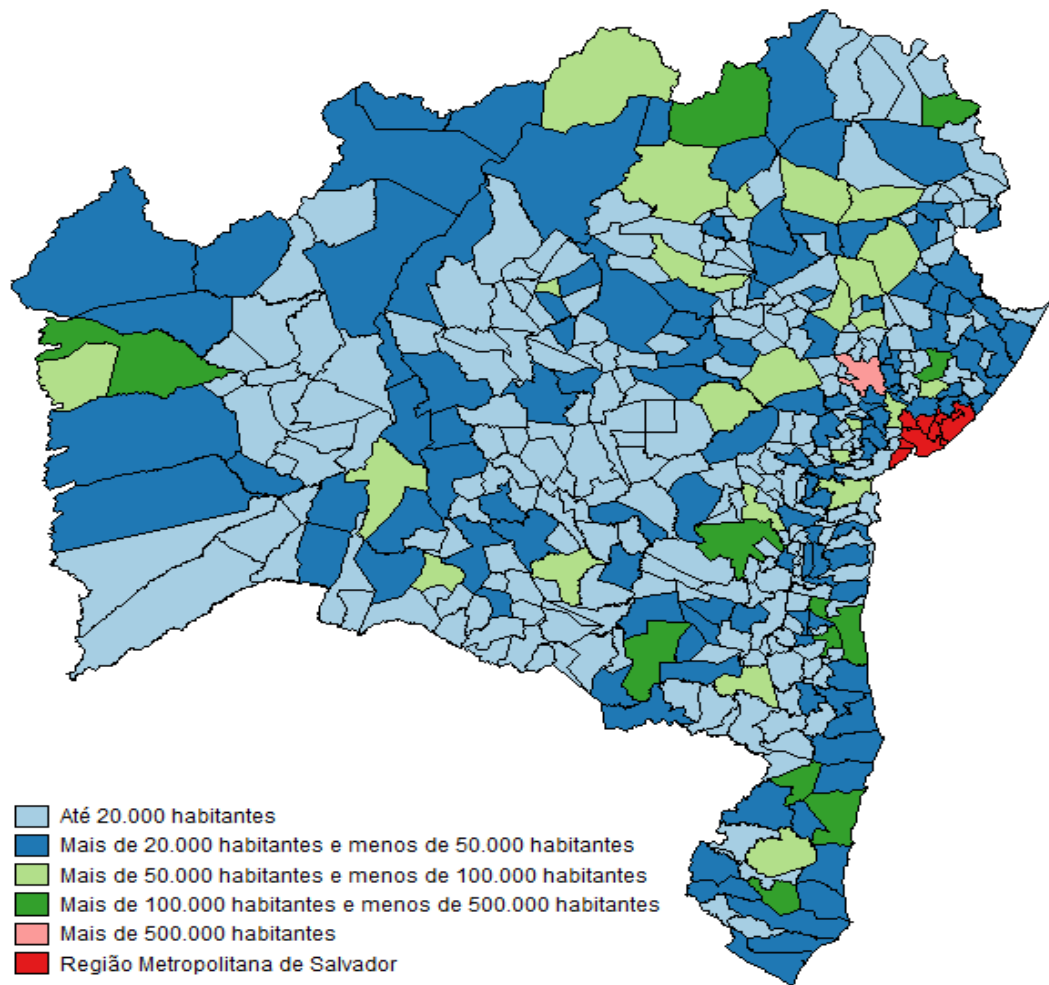
No plano econômico, observa-se um empobrecimento paulatino dos pequenos municípios [nordestinos] a despeito da industrialização, atraso tecnológico e cada vez mais dependência do governo federal. Os pequenos municípios, em sua grande maioria, não possuem base econômica agrícola ou industrial que lhe favoreça na geração de emprego e renda, ou que lhe propicie uma base tributável própria para reduzir sua dependência da União. Em muitos deles a circulação monetária é propiciada pelos gastos públicos através da conta dos aposentados e pensionistas [...] ou das transferências de receitas governamentais constitucionais, basicamente do FPM. São essas receitas que alimentam o pequeno comércio de portas abertas ou a feira livre, e propiciam o atendimento das carências sociais da população.

A despeito da importância das transferências de renda realizadas pelo governo, o sistema de Previdência Social destaca-se como um importante estimulador das pequenas economias. Sua capacidade de gerar renda local tem contribuído para o desenvolvimento econômico dos municípios. Enquanto mecanismo social de política pública possui um importante papel como redutor da pobreza. Conforme aponta França (2011), a Previdência Social, além de ser capaz de assegurar a subsistência do trabalhador e da família na falta da

atividade laboral ou na impossibilidade de exercê-la, configura-se também como capaz de garantir a dinâmica da economia dos pequenos municípios, provendo renda e gerando consumo, refletindo positivamente sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dessas localidades. Segundo França (2011, p.24), “mesmo não sendo considerado um programa de “combate à pobreza”, os recursos da Previdência Social têm cumprido um papel importante na composição da renda familiar”. Ademais, essa fonte de proteção social fornece melhoria do bem-estar social da população e se revela como um importante vetor econômico dos pequenos municípios.

No tocante aos municípios baianos, a situação da Bahia não se difere comparativamente à realidade brasileira. Esse estado é expressivamente composto por municípios pequenos em termos de população. No Mapa 1 é ilustrada a distribuição espacial dos municípios baianos.

Mapa 1 - Distribuição dos municípios por grupos de habitantes - Bahia – 2010



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IBGE (2012).

No Mapa 1, os municípios foram divididos em grupos tomando-se por base o número de habitantes. Visualizando a distribuição geográfica, percebe-se que os municípios menos populosos constituem-se em um fenômeno predominante no estado. Em 2010, segundo dados do Censo divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012), de um total de 417 municípios, quase 60% possuía uma população de até 20.000 habitantes. Ainda de acordo com as informações censitárias, 21,7% da população baiana residiam nessas pequenas localidades.

Apesar da elevada densidade de municípios, os beneficiários da industrialização desencadeada na Bahia na metade do século XX se concentraram na região metropolitana e nas maiores cidades do estado. O modelo de crescimento concentrador da economia baiana motivou, de certa forma, a manutenção da centralidade da riqueza gerada em uma fração mínima da população (LACERDA, 2009).

A concentração em apenas alguns territórios da Bahia não beneficiou a totalidade da população baiana, particularmente à proporção que ocupa as regiões do centro do estado (LACERDA, 2009), remanescendo as pequenas economias no atraso e na desigualdade. Invariavelmente, essa concentração e a consequente desigualdade que esta acarreta são fatores que provocam duras privações em um contingente considerável da população que reside à margem do desenvolvimento econômico.

Em muitos dos pequenos municípios baianos, a principal atividade econômica está ligada ao setor primário. Contudo, como afirma Lacerda (2009, p. 82-83), “[esse] tipo de atividade frequentemente não é capaz de produzir um excedente monetário suficiente para garantir a satisfação de algumas necessidades mínimas de sobrevivência”. Isso se deve ao fato das atividades econômicas mais dinâmicas se localizarem nos grandes centros baianos, como na RMS e em algumas cidades da extremidade do estado, fazendo com que a riqueza produzida permaneça nessas áreas. O maior dinamismo econômico, a acumulação do maior número de atividades e serviços e os maiores fluxos econômicos, especificidades das grandes cidades, e que, em contraste, não se verifica nas pequenas cidades (PEDRA; NOGUEIRA, 2011), são características encontradas nos territórios dinâmicos da Bahia.

O caráter concentrador da economia baiana pode ser notado na Tabela 1, na qual é apresentada a participação dos municípios, agrupados por intervalo de habitantes, na composição do PIB estadual. Os valores constituem-se na média para grupo de municípios.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto *Per Capita* e Participação no Produto Interno Bruto Estadual, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia – 2011

Grupos de Municípios	Quantidade de Municípios	Participação (%) no PIB Estadual	PIB <i>per capita</i> (R\$)
RMS	10	43,79	34.502,08
Até 20.000 habitantes	247	10,72	5.691,15
De 20.001 a 50.000 habitantes	123	16,85	7.494,15
De 50.001 a 100.000 habitantes	25	9,06	8.715,71
De 100.001 a 500.000 habitantes	11	14,40	12.910,63
Acima de 500.000 habitantes	1	5,17	14.704,55
Bahia	417	100,00	11.419,63

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da SEI/IBGE (2013).

Um primeiro aspecto que pode ser inferido tomando-se por base os dados acima apresentados é a destacada participação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) na composição do PIB estadual. Essa região, isoladamente, foi responsável por quase 44% da produção no ano de 2011. Esse é um percentual bastante elevado, considerando que essa região é composta por apenas 10 municípios.

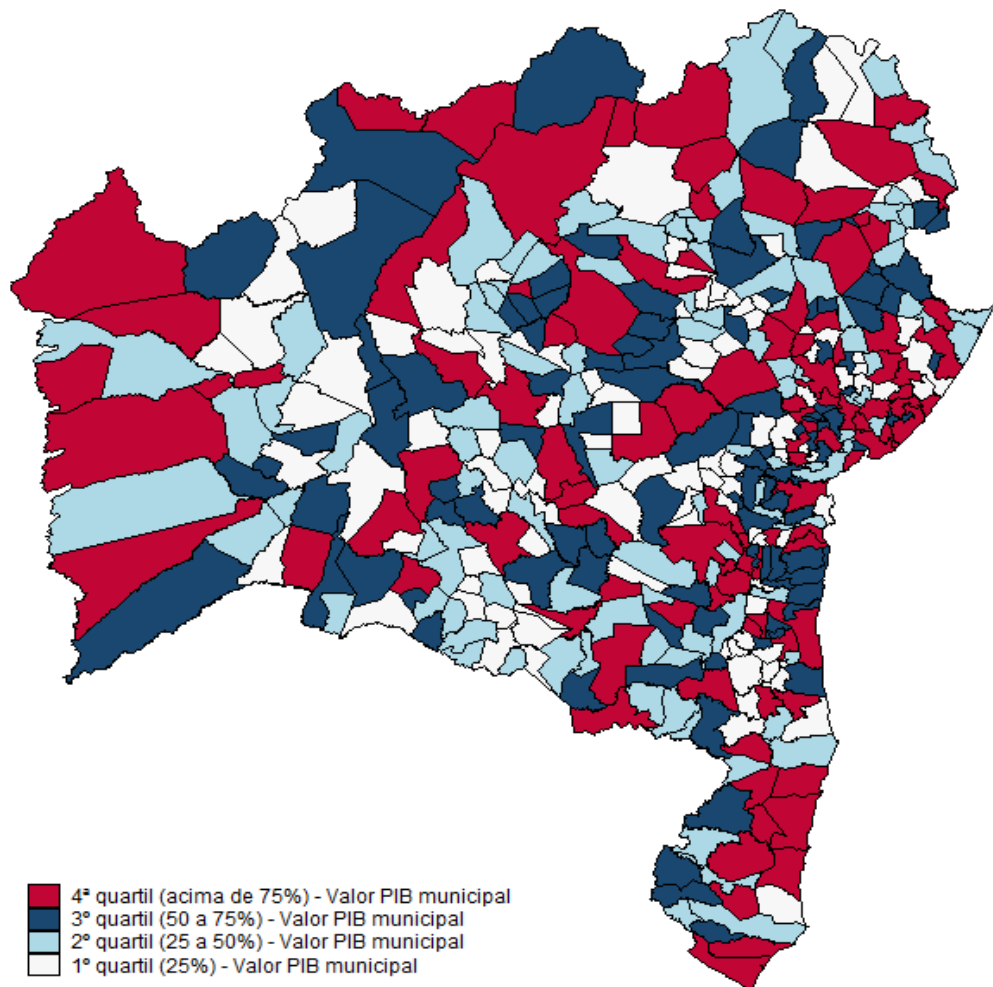
Quando se pondera a participação da RMS e dos municípios mais populosos, aqueles que possuem acima de 100.000 habitantes, averigua-se que 22 municípios baianos foram responsáveis por mais de 60% do PIB estadual. Verifica-se, portanto, que a maior parcela da produção baiana concentra-se em um pequeno grupo de municípios, uma característica que evidencia claramente a centralização econômica do estado.

Um contraste flagrante à RMS é encontrado quando se observa o percentual de participação dos pequenos municípios. O grupo dos municípios baianos que possuem até 20.000 habitantes responderam por apenas 10,72% do PIB estadual em 2011. O município de Feira de Santana, única representante dentre os grupos de municípios que possuem mais de 500.000 habitantes fora da RMS, teve uma participação em cerca de 50% do valor que corresponde aos 248 menores municípios baianos. Essa constatação somente ratifica a relevância da economia da RMS para o estado, ao passo que, as incipientes economias dos pequenos municípios possuem pouca relevância para o crescimento estadual.

A Tabela 1 ainda revela uma importante variável da realidade econômica dos municípios baianos. O reflexo do descompasso produtivo é sentido quando se examina os valores para o PIB *per capita*. Enquanto este valor para a RMS correspondeu ao triplo da média para o estado, o PIB *per capita* do grupo dos municípios menores atingiu apenas 50% da média estadual. Para os demais municípios, à exceção dos grupos de municípios com maior população, o valor do PIB *per capita* foi relativamente menor que a média estadual, porém, se situa em uma faixa superior ao verificado para os pequenos municípios.

Dando robustez à análise, o Mapa 2 apresenta o PIB municipal por grupos de municípios distribuídos pelo território baiano.

Mapa 2 - Produto Interno Bruto Municipal por grupos de municípios – Bahia – 2011



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2013).

Com base na distribuição geográfica, nota-se que os municípios pertencentes ao 1º quartil da distribuição (menores valores de PIB municipal) estão, em sua maioria, localizados

na região central do estado. Nos extremos do estado há maior ocorrência de municípios com valores superiores de PIB municipal.

Os dados apontados só salientam o caráter concentrador da economia baiana. Enquanto em alguns pontos geográficos do território há a conformação de um grande dinamismo, a parte central do estado, “[...] notoriamente conhecido pela literatura geográfica e econômico-social, tem sofrido historicamente com um baixo grau de coesão e dinamismo, constituindo-se num vazio populacional e econômico” (BAHIA, 2001, p. 54). As atividades relacionadas à indústria concentram-se, evidentemente, nas regiões mais populosas do estado.

Reiterando essa confirmação, a Tabela 2 expõe a participação dos grupos de municípios por intervalo de habitantes no valor adicionado estadual por setor de atividade.

Tabela 2 - Participação dos municípios por classe de habitantes no valor adicionado estadual, segundo setor de atividade – Bahia – 2011

Grupos de municípios	Setor de Atividade			
	Agropecuária	Indústria	Serviço	APU**
Bahia*	10.398,64	36.649,06	67.368,04	25.308,49
RMS	0,66	48,12	50,55	22,52
Até 20.000 habitantes	29,88	8,80	6,40	23,07
De 20.001 a 50.000 habitantes	48,61	15,20	11,69	26,50
De 50.001 a 100.000 habitantes	10,04	7,64	9,37	11,50
De 100.001 a 500.000 habitantes	10,30	15,31	15,53	13,10
Acima de 500.000 habitantes	0,51	4,94	6,46	3,31

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da SEI/IBGE (2013).

(*) Valores em milhões de R\$.

(**) Administração Pública.

Concernente à atividade agropecuária, observa-se que os maiores responsáveis por agregar valor a esse setor em âmbito estadual são os municípios menos populosos, ressaltando a característica predominantemente agrícola desses pequenos aglomerados urbanos que possuem estreita relação com o campo. No que tange ao setor primário, 78,49% da produção agropecuária no ano de 2011 originou-se das atividades dos municípios com até 50.000

habitantes. Desse percentual, quase 30% refere-se à participação dos municípios com até 20.000 habitantes. Já os maiores municípios contribuíram de forma reduzida no que diz respeito à adição de valor para esse setor da economia baiana.

A participação industrial da RMS na composição do PIB estadual é visivelmente a mais relevante comparativamente aos demais grupos de municípios. Quase metade do valor adicionado ao setor industrial, em 2011, proveio da RMS, evidentemente por esta concentrar o polo industrial do estado. Imediatamente quando se averigua a participação dos demais municípios, os valores decrescem gradativamente. Os pequenos municípios, neste caso, contribuíram escassamente para que o setor secundário elevasse o PIB estadual, o que configura um perfil de pouca interiorização do parque produtivo industrial.

Analogamente ao setor secundário, a RMS exerce forte pressão para o valor adicionado ao setor de serviços, no qual assumiu uma participação de 50,55% do total. No entanto, o mesmo não se verifica para o grupo dos pequenos municípios. As localidades com até 20.000 habitantes adicionou um valor ínfimo ao setor terciário, girando em torno de uma média de 6%. Esse percentual se justifica pela parca quantidade de serviços ofertados nesses pequenos aglomerados, que não encontram no setor de serviços o vetor para dinamizar a economia como um todo.

Oportunamente cabe destacar a contribuição dos serviços provenientes da administração pública (APU) para a composição do PIB estadual. Os grupos que congregam os municípios de menor contingente populacional são aqueles cuja participação para o valor adicionado desse setor foi a mais imponente. Os municípios com até 20.000 habitantes responderam, em média, por 23% do valor agregado aos serviços relacionados ao setor público, enquanto os municípios que integram o intervalo de 20.001 a 50.000 habitantes participaram com pouco mais de 26%. Cabe também destacar que a RMS contribuiu significativamente para elevar o valor desse setor em 2011.

Nota-se que o setor público executa uma importante função na economia dos municípios baianos, sobretudo naqueles caracteristicamente de pequeno porte. Juntamente com o setor primário, os serviços oriundos do governo se constituem na fonte essencial de recursos que movimentam a economia, sendo esses os fatores que conduzem a dinâmica dessas localidades.

Sob o aporte das observações supracitadas, é fundamental a execução de pesquisas relacionadas aos pequenos municípios para que se possa compreender melhor a realidade de parte significativa da população baiana que reside nessas localidades, sobrevivendo,

principalmente, através de atividades pouco dinâmicas e de recursos oriundos do governo para a satisfação de suas carências diversas. Infere-se que há a necessidade de desagregar as informações para a compreensão das várias realidades econômico-sociais que existem no estado para não se incorrer em erro ao utilizar informações que homogeneízam as características para todo o estado. Isso poderá fornecer um caminho para que a exequibilidade das políticas voltadas para essas localidades seja o mais eficiente possível.

Nesse ensejo, e de forma a coadunar com o exposto nos capítulos anteriores, o próximo capítulo pretende trazer informações de ordem social e analisar, à luz do indicador multidimensional, a pobreza nos pequenos municípios baianos.

3 POBREZA MULTIDIMENSIONAL NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Diante da exposição realizada nos capítulos anteriores, pode-se perceber que ocorreu uma evolução na forma de se pensar e tratar a pobreza, transitando de uma visão restritiva da renda, ligada preferencialmente ao crescimento econômico, para o alcance de um viés que aborda a multidimensionalidade das privações que podem acometer uma pessoa, sendo este um avanço incontestável quando a análise em questão pretende abarcar, não apenas o nível econômico, mas também a condição social, seja de uma pessoa, seja de um município.

Em sequência, constatou-se que os municípios menores, comparativamente aos maiores, que compõem o território baiano, possuem condições econômicas inferiores, levando a supor que a realidade desses municípios é relativamente desconfortável e que essa situação pode não se resumir a termos econômicos. Assim sendo, é patente a necessidade de um estudo social sobre a situação da população residente nesses municípios menores.

Sob o amálgama das constatações auferidas dos capítulos anteriores e na intenção de contribuir para a literatura da pobreza sob o prisma multidimensional nessas localidades parcamente representativas, objetiva-se apresentar, neste capítulo, a pobreza nos pequenos municípios baianos sob o enfoque multidimensional, visto que há o entendimento de que se deve romper a barreira do indicador econômico universal de pobreza para contemplar as necessidades básicas insatisfeitas. Inicialmente, serão apresentadas algumas considerações sobre as condições sociais da população nos municípios baianos que possuem até 20.000 habitantes. Feitas as colocações, serão expostos os resultados da análise da pobreza para os referidos municípios com base no Indicador Multidimensional de Pobreza (IMP).

3.1 Condições sociais dos pequenos municípios baianos

Conhecer a pobreza na Bahia, segundo Osório e Souza (2012), é considerado de significativa importância para erradicá-la no Brasil, pois mesmo não sendo o estado com maior contingente de indivíduos em situação de extrema pobreza, o tamanho de sua população faz com que uma parte considerável da população brasileira que esteja nessa condição se localize nessa parte do país. Porém, os estudos voltados para a caracterização da pobreza nessa área sempre estiveram relacionadas à abordagem da insuficiência de renda. Esta perspectiva, todavia, subestima incidência da pobreza, negligenciando as reais privações sofridas pela população.

Segundo Lacerda (2009), tratando-se de pesquisas sobre a pobreza no estado da Bahia,

o reconhecimento que se tem é que essas, na grande maioria das vezes, concentram-se na Região Metropolitana de Salvador e nas cidades com mais de 200 mil habitantes, abarcando apenas uma pequena parte dos 417 municípios baianos. Essa concentração de pesquisas é justificada pelo fato dessa região ser de grande importância para a composição do PIB estadual, já que a abordagem de estudo que geralmente prevalece é a abordagem unidimensional que utiliza como medida da pobreza apenas o caráter econômico. As informações sobre as cidades menores são baseadas apenas nos dados referentes ao censo que ocorrem a cada dez anos. No entanto, “essa justificativa parece ser condizente quando a unidade de análise dos estudos é o indivíduo. Se essa unidade passa a ser o município, no entanto, já é possível acessar bancos de dados ricos em informações” (LACERDA, 2009, p. 82). Com isso, verifica-se a possibilidade de serem desenvolvidos estudos multidimensionais sobre a pobreza por município, pois a realidade das grandes cidades é bastante diferente da realidade verificada nos municípios menores.

Dentro da esfera de pesquisa sobre a pobreza, Lacerda (2009) destoa dos estudos de pobreza na Bahia apenas por insuficiência de renda ao propor a análise da pobreza sob o enfoque multidimensional, demonstrando que a pobreza se manifesta como privação de carências múltiplas e que esse fato deve ser considerado na elaboração de políticas públicas.

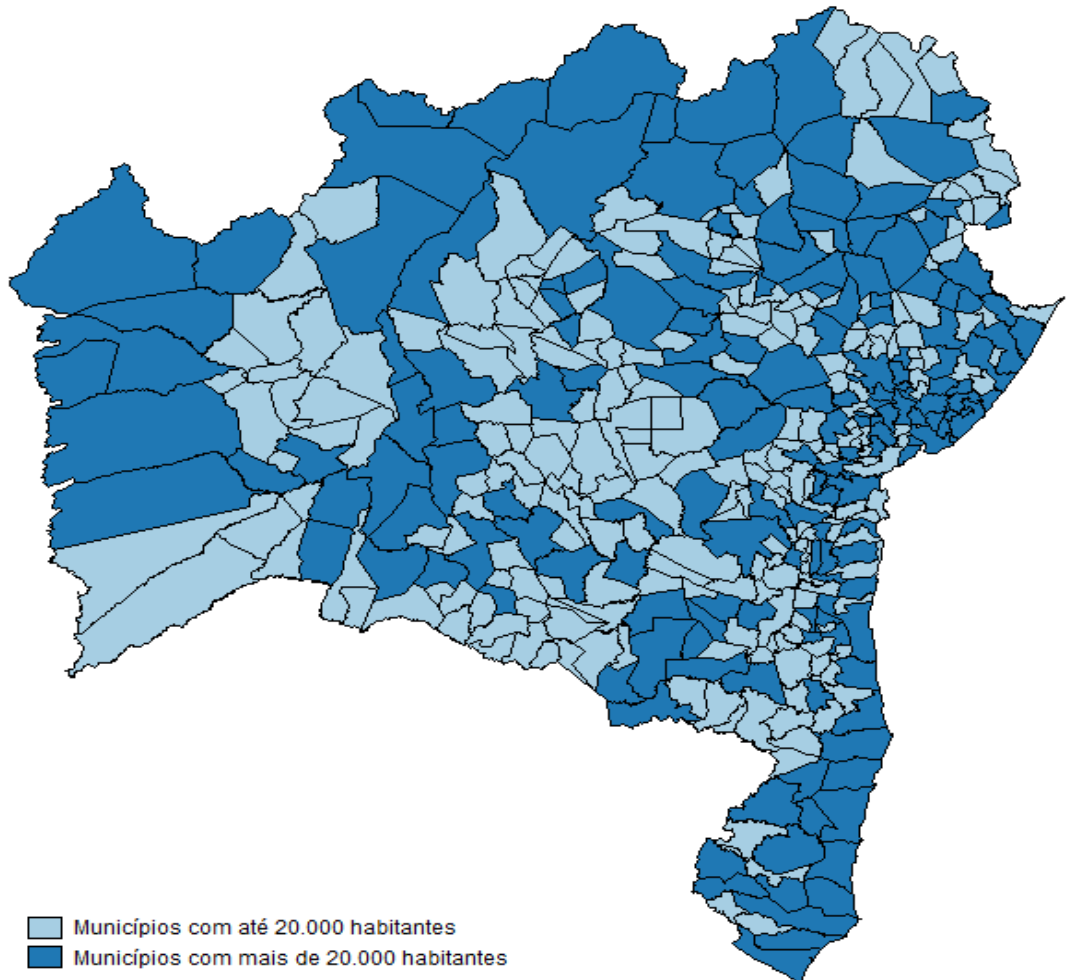
Como aludido no segundo capítulo, a imensa maioria dos municípios baianos possuem populações com até 20.000 habitantes e que parte considerável da população baiana localiza-se em cidades menores, o que justifica uma análise do perfil da pobreza nessas localidades para não incorrer em erro de confundir os estudos sobre a pobreza concentrado em apenas algumas regiões com análises da pobreza para todo o estado.

O Mapa 2 traz os municípios segmentados em dois grupos dentro do território baiano. As manchas claras formam o primeiro grupo referente aos municípios possuidores de até 20.000 habitantes; os pontos escuros o segundo grupo que representa os municípios com mais de 20.000 habitantes. Como verificado no segundo capítulo, as áreas que concentram os municípios pequenos constituem-se em um fenômeno predominante no estado.

O primeiro grupo, entretanto, não é foco de estudos sobre a pobreza, pois não traz em seu arranjo nenhum município pertencente à Região Metropolitana de Salvador ou qualquer grande município que seja economicamente importante (LACERDA, 2009). Em contraste, esse grupo é composto, sobretudo, por municípios cujas características econômicas são de pouca relevância para o crescimento do estado devido à inexpressiva participação na

composição do PIB estadual. Dessa maneira é imprescindível que os pequenos municípios sejam também escopo de análise.

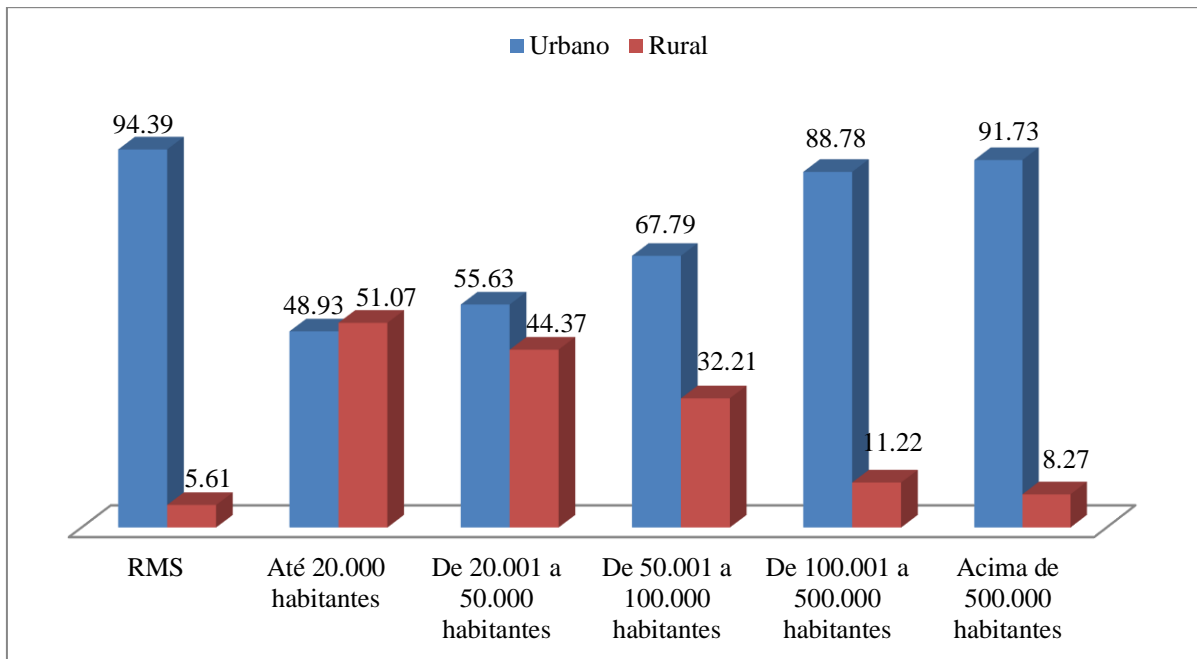
Mapa 3 - Segmentação dos municípios por número de habitantes – Bahia – 2010



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IBGE (2012).

Além do pouco dinamismo econômico, a realidade social desses municípios é bastante diferente dos demais. O Gráfico 1 traz os dados censitários dos municípios baianos concernentes a localização rural e urbana da população para o ano de 2010. Os valores apresentados são resultantes da média dos dados para os municípios que estão divididos por grupos de habitantes. Fundamentando-se nas informações expostas graficamente, não é necessária muita cautela para se atentar ao nítido contraste social que há no estado da Bahia.

Gráfico 1 - Proporção da população urbana e rural com relação à população total, segundo grupos de municípios por habitantes – Bahia – 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE, (2012).

Constata-se uma situação preponderantemente rural entre a população dos pequenos municípios. Para estes com até 20.000 habitantes, nota-se um contrabalanceamento, na qual cerca de 50% da população reside na área rural, à margem da modernização e do acesso a serviços de qualidade. Um percentual bastante elevado se confrontado com os resultados dos demais municípios baianos. A ruralidade evidenciada se deve, sobretudo, à importância da atividade agrícola como vetor econômico e meio de subsistência nesses ambientes.

Sem nenhuma surpresa, a RMS se destaca com um alto contingente populacional urbano. Da população total dessa região, 94,39% residia nas cidades em 2010. A população rural é pouco expressiva, dado que a agricultura possui parca relevância na realidade econômica desse espaço que tem na indústria e nos serviços a essência do seu dinamismo.

Percebe-se um declínio da população rural quando a localidade considerada é mais representativa em termos de população. Quando se avalia o grupo de municípios de 20.001 a 50.000 habitantes, por exemplo, pode-se notar uma mudança no perfil domiciliar, na qual a população urbana já desponta com maior magnitude, alcançando quase 56%, comparativamente ao grupo de municípios com população inferior. Situação análoga ocorre quando se analisa os demais grupos com maior população. Evidentemente, com base nos dados, os maiores municípios são os que concentram o maior percentual da população na área urbana.

A situação do domicílio não é a única variável que ajuda a identificar a realidade social dos municípios menores. Outro elemento importante é o indicador saneamento que permite compreender a qualidade de vida da população. A Tabela 3 sintetiza as informações, a partir da média dos dados para os grupos de municípios, sobre as condições de saneamento dos domicílios. Baseado nos dados censitários para os anos 2000 e 2010, o serviço de saneamento foi qualificada como adequada, semiadequada e inadequada, a depender das condições as quais estejam submetidos os domicílios.

Tabela 3 - Proporção de domicílios por tipo de saneamento, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia - 2000/2010

Grupos de Municípios	Tipo de Saneamento					
	Adequado		Semiadequado		Inadequado	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
RMS	53,47	62,36	39,37	35,62	7,17	2,25
Até 20.000 habitantes	13,59	20,23	43,71	52,47	43,03	27,30
De 20.001 a 50.000 habitantes	17,68	25,94	44,74	50,35	37,73	23,92
De 50.001 a 100.000 habitantes	30,69	41,48	40,50	40,77	28,81	17,75
De 100.001 a 500.000 habitantes	46,47	58,76	42,11	35,35	11,42	5,89
Acima de 500.000 habitantes	39,98	53,02	48,45	43,96	11,57	3,02

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2003; 2012).

Entre os anos de 2000 e 2010 houve melhorias perceptíveis com relação ao tipo de saneamento dos domicílios para todos os grupos de municípios. No entanto, é oportuno notabilizar a evidente discrepância que existe entre RMS e municípios de grande população com relação aos municípios que possuem um menor contingente populacional, com especial atenção àqueles com até 20.000 habitantes. Para as localidades mais representativas em termos populacionais, observa-se que mais de 50% da população, em 2010, usufruía de um nível adequado de saneamento e apenas um pequeno percentual enquadrava-se na condição inadequada. A RMS deteve o maior percentual, com 62,36% da população possuindo condições adequadas de saneamento.

Contrastando essa realidade, têm-se os municípios menores. Apesar do aumento da proporção de domicílios que possuem uma adequada condição de saneamento básico no intervalo 2000 a 2010, o percentual de inadequação é preocupante, gravitando em cerca de 27% dos domicílios, maior percentual dentre os grupos avaliados. O grupo dos municípios que possui entre 20.000 e 50.000 habitantes encontrava-se na mesma situação, porém, com um nível de inadequação ligeiramente inferior.

Ao frisar essa situação, é importante ressaltar a necessidade de intervenção pública nessas localidades cujo acesso ao saneamento básico não se mostra de maneira adequada, pois é perceptível a carência dos pequenos municípios com relação a esse serviço. O acesso ao saneamento é uma condição básica para a garantia de uma boa qualidade de vida e de promoção da saúde da população.

Além das condições acima abordadas, um fator de avaliação pertinente diz respeito à taxa de analfabetismo. Sendo esta uma condição que incapacita o indivíduo de ler e escrever, além de comprometer a inserção do mesmo no mercado de trabalho, o analfabetismo coadunada com as demais variáveis analisadas permite configurar o perfil social da população dos municípios baianos.

Tabela 4 - Taxa de analfabetismo por grupos de idade, segundo grupos de municípios por classes de habitantes – Bahia - 2000/2010

Grupos de Municípios	Grupos de Idade					
	15 a 24 anos		25 a 59 anos		60 anos ou mais	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
RMS	5,15	2,19	12,70	6,81	38,38	25,97
Até 20.000 habitantes	13,25	4,83	36,31	25,17	67,55	59,80
De 20.001 a 50.000 habitantes	13,49	4,87	33,95	23,49	64,10	55,97
De 50.001 a 100.000 habitantes	11,87	4,38	28,93	19,36	59,56	49,45
De 100.001 a 500.000 habitantes	7,91	2,97	20,15	12,04	50,33	39,76
Acima de 500.000 habitantes	6,07	2,56	13,34	7,91	42,50	29,77

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE, (2003; 2012).

Computou-se a taxa de analfabetismo para os anos 2000 e 2010 por grupos de idades que variam entre 15 e 60 anos ou mais. Os valores foram obtidos a partir da média dos dados por grupos de municípios. No período averiguado, observa-se uma redução significativa da taxa de analfabetismo para todos os grupos de idades especificados, mas as defasagens entre as diferentes áreas do estado também se mostram evidentes sob a análise dessa variável.

Os grupos de municípios menos populosos são os que se apresentam com a maior proporção de analfabetos para todos os grupos de idades, cabendo destacar a situação do grupo de municípios com até 20.000 habitantes. Para a faixa etária de 15 a 24 anos, a proporção de analfabetos para o ano de 2010 foi baixa, porém, elevada se confrontada com os resultados dos municípios representativos do estado.

A RMS e o grupo com mais de 500.000 habitantes são os detentores das menores taxas de analfabetismo no estado da Bahia, sobretudo nos intervalos de 15 a 24 anos e 25 a 59 anos. O destaque fica a cargo da população mais jovem, com apenas 2,31% e 2,56%, nessa ordem, da população dessa faixa etária em condição de analfabetismo. Para a faixa que compreende 25 a 59 anos, o percentual é de 7,05% e 7,95%, respectivamente.

De maneira geral, o analfabetismo se mostra mais avultado quando se considera a população de maior faixa etária para todos os municípios, principalmente para os grupos de municípios pouco populosos. A população jovem mostra-se com a menor proporção de analfabetos para todos os grupos de municípios, o que demonstra haver um aumento do nível de escolarização ao longo do tempo em decorrência da maior expansão do acesso à escola. Apesar do avanço, parte do território baiano ainda convive com altas taxas de analfabetismo. Essa situação tem implicações negativas para a inserção na atividade laboral o que, conseqüentemente, suprime as oportunidades da população de elevar o padrão de vida.

Efetuada as considerações sociais, o tópico que se segue apresentará os resultados da pobreza multidimensional para os pequenos municípios do estado da Bahia.

3.2 Análise da pobreza sob o indicador multidimensional

Por compreender que o índice de pobreza com base na renda é estritamente limitado para identificar a população em estado de pobreza, nesta seção serão apresentados os resultados da mensuração da pobreza para os pequenos municípios baianos, com base no prisma multidimensional. O indicador aqui utilizado para a mensuração da proporção de

pobres nos pequenos municípios em termos de população se propõe a agregar outras privações, além da insuficiência de renda.

A análise multivariada fundamenta-se na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações. Sob o ponto de vista multidimensional a pobreza é conceituada como insuficiência de necessidades básicas que impede o indivíduo de expandir as suas capacitações básicas (LACERDA, 2009).

Recapitulando as concepções, a abordagem das necessidades básicas identifica o pobre como sendo aquele que, além de possuir renda insuficiente, é privado de usufruir de serviços básicos, como moradia adequada, educação de qualidade, boa saúde etc., necessidades humanas básicas que estão relacionadas à sobrevivência física do indivíduo.

A abordagem das capacitações, por sua vez, considera que além dessas necessidades, devem ser acrescentadas dimensões subjetivas à análise. A desigualdade é entendida em termos de liberdade que o indivíduo possui para viver da maneira que desejar. Nessa abordagem, a liberdade é representada pelas capacitações básicas. A pobreza é vista, portanto, como insuficiência de capacitações que priva o indivíduo de realizar funcionamentos valiosos.

Não obstante o enfoque multidimensional ser caracteristicamente abrangente, não é amplamente difundido no Brasil. Quando há a investigação sobre a pobreza, o foco de estudo são as grandes cidades, caracterizadas sob o enfoque unidimensional. Logo, supõe-se que pouco se conhece da pobreza nos pequenos aglomerados urbanos do estado da Bahia, uma vez que a abordagem da renda não alcança essas localidades. O pouco estudo prejudica o conhecimento dessas realidades, onde podem estar localizadas as maiores privações entre a população baiana.

Nesse sentido, para contribuir para a literatura sobre a pobreza multidimensional, sobretudo no que diz respeito à pobreza nos pequenos municípios, o objetivo fim deste trabalho está em conhecer a pobreza nessas áreas sob a suposição de que essas localidades são acometidas de severas privações e possuem uma realidade social comparativamente distinta às grandes cidades de grande dinamismo econômico.

Para a caracterização da pobreza nos pequenos municípios do estado da Bahia, calculou-se um Indicador Multidimensional de Pobreza (IMP), com base no método multivariado de Análise de Correspondências Múltiplas, proposto por Asselin (2002) e utilizado por Lacerda (2009), Silva (2009), Lacerda e Neder (2010), Ribeiro (2012) e Lacerda et al. (2014). “Este indicador é composto por um conjunto de necessidades básicas e *functionings* que, quando não satisfeito, indica que o indivíduo está em situação de pobreza”

(LACERDA, 2009, p. 105). A análise empregada tem respaldo na perspectiva absolutista da pobreza, haja vista que, embora possam existir atendimentos às necessidades nas localidades pesquisadas, esses podem não contemplar todas as populações (SILVA, 2009).

Para a mensuração da pobreza multidimensional foram utilizados os índices do conjunto dos índices Foster, Greer e Thorbecke (FGT), largamente empregados no estudo da pobreza. Utilizou-se como fonte para a obtenção de dados o Censo Demográfico 2010, pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cada dez anos. Para a estimação do indicador multidimensional, recorreu-se aos *softwares* estatísticos Stata (2010) e SPSS (2011).

Para compor o IMP, foram selecionadas as dimensões saneamento, educação, moradia, demografia, renda e trabalho infantil. A escolha dessas dimensões se justifica por serem amplamente utilizadas na abordagem multidimensional e pelo fato de algumas serem encontradas simultaneamente na abordagem das capacitações e na abordagem das necessidades básicas (LACERDA, 2009; RIBEIRO, 2012).

Definidas as dimensões, elegeram-se as variáveis que tivessem correspondência com cada um das dimensões escolhidas. O Quadro 1 apresenta a dimensão moradia e as variáveis que a compõe. Essa dimensão é composta por material de parede, condição de ocupação e posse do domicílio, iluminação do domicílio e número de pessoas por dormitório.

Quadro 1 - Dimensão moradia e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Moradia	
Variável	Categorias
Material predominante nas paredes (matpar)	2 > alvenaria. 1 > outros.
Condição de ocupação e posse do domicílio (dcond)	3 > próprio, com propriedade do terreno. 2 > próprio, sem propriedade do terreno. 1 > alugado, cedido por empregador, cedido de outra forma, outra condição.
Iluminação do domicílio (ilumina)	2 > elétrica (de rede, gerador, solar). 1 > outra.
Número de pessoas por dormitório (pesspordorm)	2 > total de moradores/número de dormitórios \leq 3. 1 > total de moradores/número de dormitórios $>$ 3.

Fonte: Elaboração própria.

Ao lado são apresentadas as categorias através das quais se podem identificar a privação em alguma variável componente da dimensão, definindo, assim, as “linhas de pobreza” para cada uma das variáveis. Nesse sentido, a categoria 1 para as variáveis configura uma situação de privação. A dimensão moradia é um importante componente do indicador multidimensional, visto que a privação em uma dessas variáveis compromete as condições de moradia, impedindo a pessoa de ter uma residência adequada e digna para se viver. A moradia é uma necessidade básica e “[...] o Brasil reconhece o direito à moradia digna como um direito fundamental de toda a pessoa humana, para que a mesma viva com um mínimo de dignidade [...]” (GONÇALVES, 2013).

A dimensão saneamento e as variáveis componentes, bem como as respectivas categorias que pode ou não configurar situação de privação, são expostas no Quadro 2.

Quadro 2 - Dimensão saneamento e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Saneamento	
Variável	Categorias
Esgotamento sanitário (escoad)	2 ➤ rede geral de esgoto ou pluvial, fossa séptica ligada à rede coletora (domicílios urbanos). 2 ➤ rede geral de esgoto ou pluvial, fossa séptica (domicílios rurais). 1 ➤ outros.
Abastecimento de água no domicílio (dagua)	3 ➤ água canalizada em pelo menos um cômodo, proveniente de rede geral (domicílios urbanos). 3 ➤ água canalizada em pelo menos um cômodo, proveniente de rede geral, poço ou nascente (domicílios rurais). 2 ➤ água canalizada em pelo menos um cômodo, não proveniente de rede geral (domicílios urbanos). 2 ➤ água canalizada em pelo menos um cômodo, não proveniente de rede geral, poço ou nascente (domicílios rurais). 1 ➤ não possui água canalizada no domicílio.
Destino do lixo domiciliar (lixo)	2 ➤ coletado direta ou indiretamente. 1 ➤ outros.
Condição sanitária no domicílio (dbanh)	3 ➤ possui banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade, de uso exclusivo do domicílio. 2 ➤ possui banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade, de uso comum a mais de um domicílio. 1 ➤ não possui banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade.

Fonte: Elaboração própria.

Essa dimensão é composta por esgotamento sanitário, abastecimento de água no domicílio, destino do lixo domiciliar e condição sanitária no domicílio. Na ausência de informações atinentes à saúde, a dimensão saneamento configura-se como uma *proxy*, pois entende-se que condições adequadas de saneamento ajuda na preservação da saúde ao minimizar a proliferação de doenças e, portanto, na promoção do bem-estar de uma população. Compreende-se que a ausência de uma dessas das variáveis pode comprometer a qualidade de vida de um indivíduo.

O Quadro 3 traz a dimensão educação e as variáveis proporção de alfabetizados e proporção de criança na escola.

Quadro 3 - Dimensão educação e variáveis componentes do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Educação	
Variável	Categorias
Proporção de alfabetizados no domicílio (palfa)	2 > (total de moradores alfabetizados de 15 ou mais anos de idade/total de moradores de 15 ou mais de anos de idade) = 1. 1 > (moradores alfabetizados de 15 ou mais anos de idade/total de moradores de 15 ou mais de anos de idade) < 1.
Proporção de criança na escola no domicílio (pcriesc)	2 > (total de crianças frequentando escola ou creche/total de crianças no domicílio) = 1. 1 > (total de crianças frequentando escola ou creche/total de crianças no domicílio) < 1.

Fonte: Elaboração própria.

De maneira análoga as demais dimensões, as categorias atinentes à condição social do indivíduo são apresentadas, sendo a categoria mais adequada a de referência 2. Essa dimensão procura captar as pessoas que sabem ler e escrever e as crianças que frequentam a escola. O conhecimento dessa dimensão é conveniente, pois, ao privar uma pessoa de ter um bom nível de escolarização, sua inserção no mercado de trabalho é comprometida. Por implicação, as expectativas relacionadas à melhoria de vida acabam por ser reduzidas ao mesmo tempo em que se expandem as chances de permanência na pobreza e na miséria.

Outro componente do indicador multidimensional é a dimensão renda. Na análise multidimensional, a renda é utilizada conjuntamente com dimensões sociais para a caracterização da pobreza, contrariamente à abordagem unidimensional de caráter monetário. Essa dimensão possui uma única variável, que é o rendimento familiar *per capita*. A sua

consideração deve-se por ser um mecanismo que garante ao indivíduo a satisfação das suas necessidades nutricionais mínimas.

Quadro 4 - Dimensão renda componente do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Renda	
Variável	Categorias
Pobre por renda (pob_renda)	2 \Rightarrow rendimento familiar <i>per capita</i> ⁽¹⁾ \geq linha de pobreza ⁽²⁾ . 1 \Rightarrow rendimento familiar <i>per capita</i> ⁽¹⁾ $<$ linha de pobreza ⁽²⁾ .

Fonte: Elaboração própria.

(1) Rendimento mensal familiar dividido pelo número de componentes da família (exclusive o rendimento dos pensionistas, empregados domésticos, parentes dos empregados domésticos e pessoas com menos de 10 anos de idade).

(2) Definidas de acordo com Rocha (2011).

O Quadro 4 apresenta a dimensão demográfica. Esta dimensão “determina a relação entre o segmento da população definido como economicamente dependente e o potencialmente produtivo” (SILVA, 2009, p.113). Possui uma variável, a razão de dependência. Aqui são considerados como dependentes os menores de 14 anos e as pessoas com idade igual ou maior que 60 anos (LACERDA, 2009). Essa dimensão procura apreender a dependência de pessoas daquelas que estão ativas no mercado de trabalho. A privação com base nessa dimensão ocorre quando o número de dependentes ultrapassa o número de não dependentes.

Quadro 5- Dimensão demográfica e variável componente do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Demográfica	
Variável	Categorias
Razão de dependência no domicílio (rdepen)	2 \Rightarrow (total de pessoas dependentes ⁽¹⁾ / total de pessoas não dependentes ⁽²⁾) \leq 1. 1 \Rightarrow (total de pessoas dependentes ⁽¹⁾ / total de pessoas não dependentes ⁽²⁾) $>$ 1.

Fonte: Elaboração própria.

(1) Pessoas com idade inferior a 14 anos ou igual ou superior a 60 anos.

(2) Pessoas com idade igual ou superior a 14 anos ou inferior a 60 anos.

A última dimensão que compõe o indicador multidimensional a ser destacada refere-se ao trabalho infantil. Essa dimensão se propõe a captar a proporção de crianças e adolescentes que exercem trabalho remunerado no domicílio. Reconhecido como um sério problema social, o trabalho infantil pode acarretar redução da frequência, ou mesmo abandono escolar, minimizando as oportunidades dessas crianças de se qualificarem e serem inseridas no mercado de trabalho.

Quadro 6- Dimensão trabalho infantil e variável componente do Indicador Multidimensional de Pobreza

Dimensão Trabalho Infantil	
Variável	Categorias
Proporção do trabalho infantil (ptrabinf)	<p>2 \geq (total de moradores com idade inferior a 14 anos ocupada/total de moradores menores de 14 anos) = 0.</p> <p>1 \geq (total de moradores com idade inferior a 14 anos ocupada/total de moradores menores de 14 anos) > 0.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Todas as dimensões selecionadas possuem o mesmo peso no indicador. Igualmente, as variáveis possuem o mesmo peso dentro de uma dimensão. Feita a exposição da composição do indicador, passar-se-á para a análise dos resultados da mensuração da pobreza sob a perspectiva multidimensional para os municípios baianos com até 20.000 habitantes.

Para agregar as dimensões e, em seguida, mensurar a pobreza multidimensional, foram utilizados os índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2). São índices cujos resultados se encontram em um intervalo [0,1]. Quanto mais próximo a 0 o valor se apresentar, melhor será o resultado. Esses índices possuem uma característica importante quanto à aplicabilidade, pois além de poderem ser utilizados para a estimação da pobreza sob o ponto de vista multidimensional, também podem ser empregados para a análise unidimensional.

O FGT(0) mensura a proporção de pobres com base no estabelecimento de uma linha de pobreza absoluta. O FGT(1) consiste no hiato médio (*gap*) entre o valor do Indicador de Multidimensional de Pobreza (IMP) dos indivíduos pobres e o valor da linha de pobreza multidimensional. Esse índice mostra o quanto as privações consideradas na análise se distanciam da situação de não privação do indivíduo, ou seja, revela a intensidade da pobreza. O FGT(2) capta a severidade da pobreza ao atribuir maior peso aos indivíduos mais pobres.

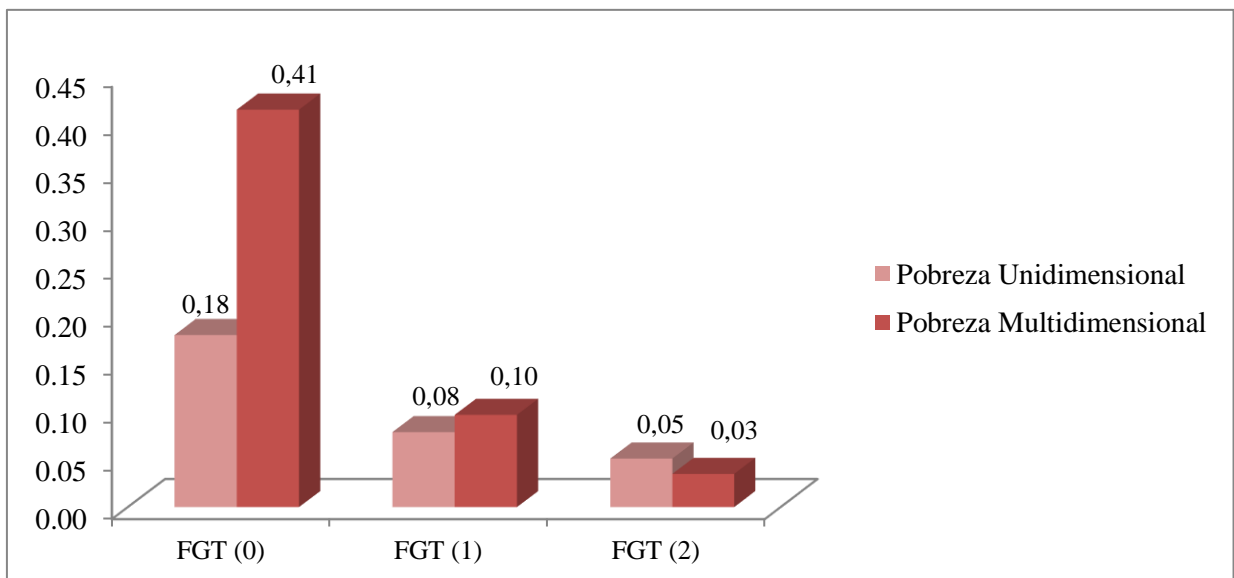
Esse é um índice que mensura a desigualdade entre os indivíduos identificados como pobres. (HOFFMANN, 1998). A partir desses indicadores, mensurou-se a pobreza nos pequenos municípios baianos.

Antes de apresentar os resultados obtidos para os pequenos municípios baianos, alvo da pesquisa, cabe esboçar a situação da pobreza em âmbito estadual. Para tanto, foram calculados os índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) para a Bahia sob a perspectiva multidimensional. Esses índices, para efeito comparativo, também foram calculados para o rendimento que conforma a abordagem unidimensional. Como a base de dados utilizada para o estudo multidimensional dos municípios é o Censo Demográfico, há algumas considerações a serem feitas com relação aos valores para a Bahia.

Na mensuração da pobreza na Bahia, empregaram-se os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE, com exceção dos anos em que são realizadas as pesquisas censitárias. O ano em análise é 2012, ao passo que a pesquisa mais recente para os municípios refere-se ao ano de 2010, por se tratar de uma pesquisa decenal. Ressalta-se que, para o cálculo do indicador multidimensional para a Bahia utilizou-se, adicionalmente, a dimensão trabalho precário¹, a qual não consta na composição do IMP para os municípios.

Depois de realizadas as ponderações necessárias, segue-se a análise para o estado.

Gráfico 2 – Índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) - Bahia – 2012



Fonte: Elaboração própria com base nos microdados da PNAD 2012 (IBGE, 2013).

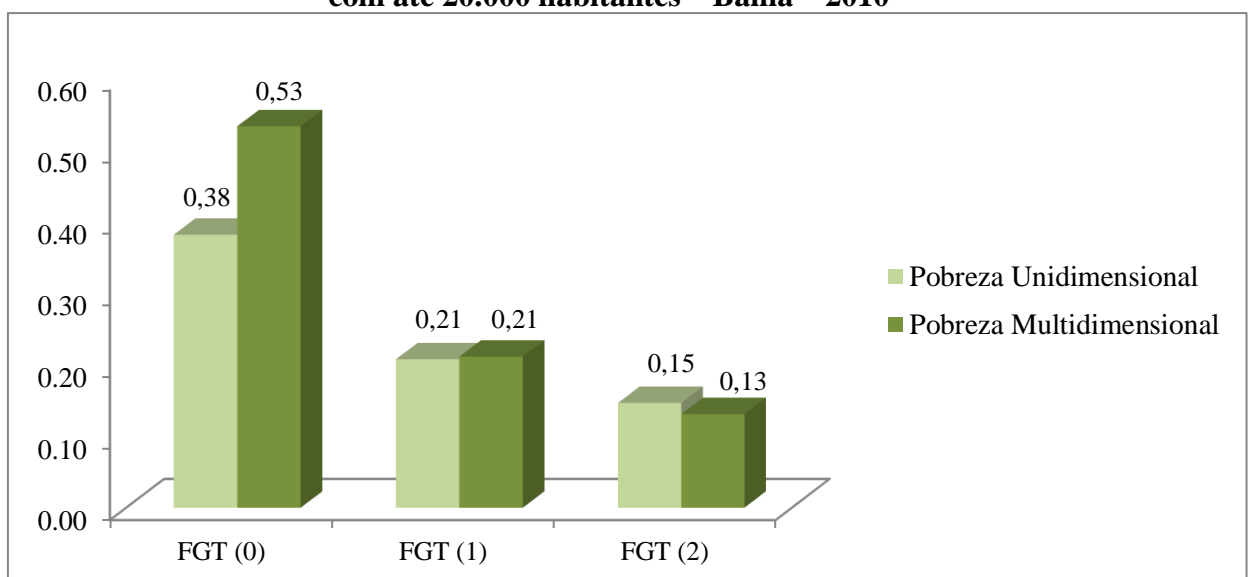
¹ Foram utilizadas as dimensões saneamento, trabalho precário, educação, moradia, renda e demografia.

Os resultados dos índices calculados para o ano de 2012 são apresentados no Gráfico 2. Observa-se que, sob a perspectiva unidimensional pelo critério do rendimento, a proporção de pobres dado pelo FGT(0) correspondeu a 18% da população baiana. Por outro lado, a proporção de pobres sob o prisma multidimensional é notadamente maior. Em 2012, 41% da população baiana era considerada pobre com base no IMP. Constatou-se que, pelo fato do IMP abarcar um número maior de privações, a proporção de pessoas identificadas como pobre aumenta consideravelmente.

O resultado do FGT(1) mostra que, sob o ponto de vista unidimensional, o *gap* médio apresentou um valor muito baixo, indicando que a pobreza com base na unidimensionalidade se dá de forma pouco intensa. Para a multidimensionalidade, o resultado já se mostrou ligeiramente maior, mas, similarmente, revelando pouca distancia do IMP médio em relação à linha de pobreza absoluta. No que concerne ao FGT(2), os valores obtidos são relativamente baixos para ambos os indicadores, de modo que a desigualdade entres os indivíduos pobres é muita pequena.

Quando o foco de análise são os pequenos municípios, o quadro de pobreza se expressa de maneira mais robusta. O Gráfico 3 expõe a proporção de pobres, a intensidade da pobreza e a desigualdade entre os pobres para os municípios com até 20.000 habitantes no ano de 2010. Os índices foram calculados para o IMP e o rendimento familiar *per capita*. Nota-se que para essas localidades, a proporção de pobres com base no indicador multidimensional é superior ao auferido pela ótica unidimensional.

Gráfico 3 – Índices FGT(0), FGT(1) e FGT (2), para os municípios com até 20.000 habitantes – Bahia – 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

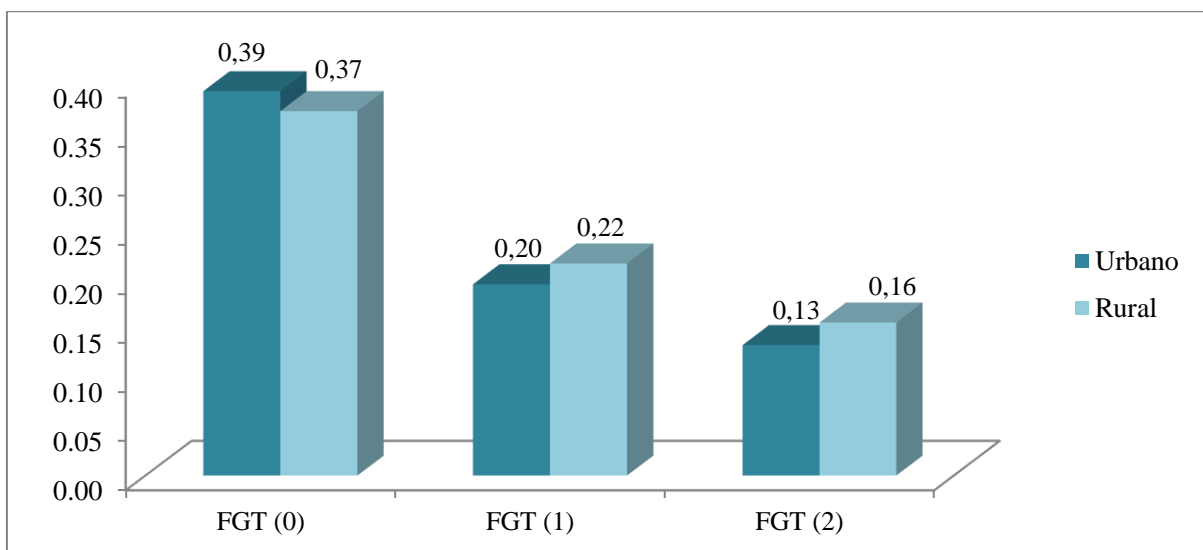
O FGT(0) para o rendimento apresentou um valor de 0,38, ou seja, 38% da população do grupo de municípios baianos com até 20.000 habitantes era considerada pobre com base na ótica unidimensional. O valor desse índice eleva-se consideravelmente quando é calculado para o IMP. Sob o enfoque multidimensional, 53% da população desse grupo apresentava-se como pobre em 2010. Desse modo, aufere-se que mais da metade da população dos pequenos municípios baianos sofriam privações multivariadas.

Confrontando o resultado do IMP para os municípios com o valor obtido para a Bahia, ainda que seja feita a ressalva de se tratar de pesquisas diferentes e de anos distintos, percebe-se que o percentual de pobres dessas localidades se situa acima da média para o estado. Portanto, um grande contingente de pobres localiza-se nos municípios menos populosos e que possuem pouco dinamismo econômico.

Quando se aplica o FGT(1), constata-se que a pobreza é mais intensa nas pequenas localidades do que na Bahia, sob ambas as óticas, apesar do valor encontrado não ser elevado. Concernente ao FGT(2), se o resultado deve ficar no intervalo [0, 1], conclui-se que não há grande desigualdade entre pobres nessas localidades. Entretanto, a desigualdade entre os indivíduos pobres dos pequenos municípios é maior do que o verificado para todo o estado.

Desagregando os índices para uma apreciação mais pormenorizada dos resultados, o Gráfico 4 apresenta a pobreza sob o critério da renda por situação de domicílio.

Gráfico 4 - Índices FGT(0), FGT(1) e FGT (2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes por situação do domicílio, sob a abordagem unidimensional – 2010

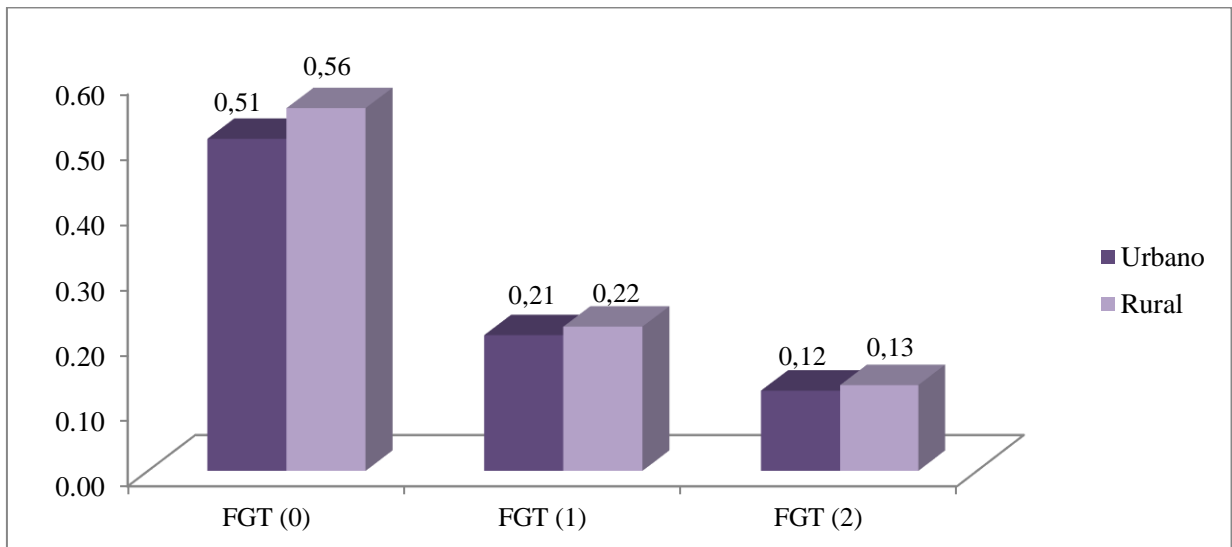


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

Os resultados para o FGT(0) demonstram que não houve diferença significativa na proporção de pobres entre as áreas rural e urbana nos municípios baianos pouco representativos em 2010, com um valor aproximando-se de 40%. Os resultados do FGT(1) e do FGT(2) apresentam valores baixos, conferindo que a pobreza, tanto urbana quanto rural, apresentaram intensidade e um nível de desigualdade semelhantes.

Quando se verifica pela ótica multidimensional, nota-se que a diferença entre a proporção de pobres entre a área urbana e a rural, analogamente, não é significativa. O Gráfico 5 traz os resultados.

Gráfico 5 - FGT(0), FGT(1) e FGT (2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes por situação do domicílio, sob a abordagem multidimensional – 2010



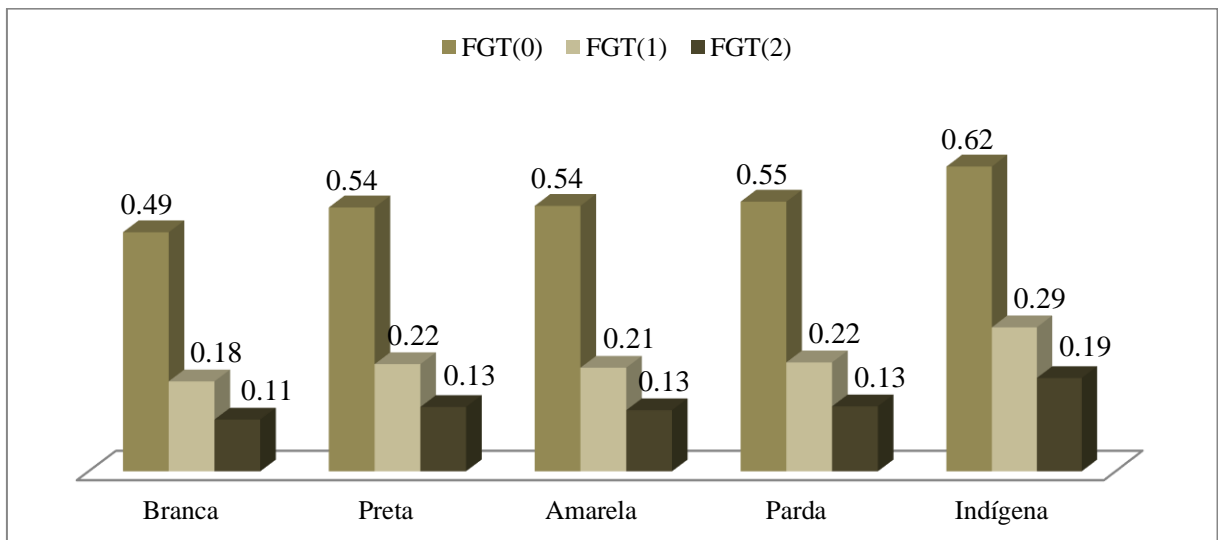
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

Porém, a proporção de pobres pelo IMP é substancialmente superior ao observado para a abordagem da renda. Sob a ótica multivariada, a proporção de pobres em ambas as áreas ultrapassaram 50% da população em 2010. Os valores do FGT(1) e FGT(2) para o IMP não diferenciaram muito dos valores para o rendimento familiar *per capita*. De acordo com Silva e Neder (2010), a contiguidade dos valores do IMP obtidos para as áreas urbana e rural dos municípios pequenos pode ser compreendida devido ao fato de grande número de domicílios, nesses municípios, localizarem-se na área rural.

Nos Gráficos 6 e 7, são apresentadas as decomposições dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) por grupo cor ou raça e por grupo sexo do indivíduo. Através do Gráfico 6, nota-se que a maior proporção de pobres, dado pelo FGT(0), nos municípios de pequeno porte

encontra-se entre a população indígena. No entanto, a proporção de pobres dos demais indivíduos por cor também são consideráveis. A proporção de pobres pertencentes aos subgrupos “cor preta”, “cor parda” e “cor amarela” é maior que a proporção de pobres do subgrupo “cor branca”.

Gráfico 6 - Decomposição dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes, por cor ou raça do indivíduo, com base no IMP – 2010

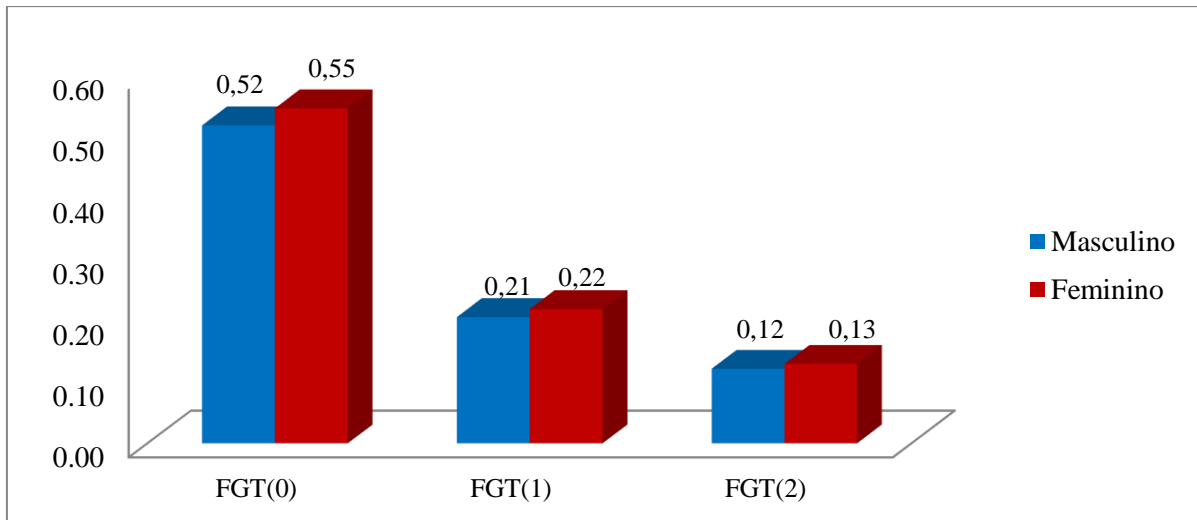


Fonte: Elaboração própria com base no Censo 2010 (IBGE, 2012).

Com relação aos valores obtidos para o FGT(1) e FGT(2), verifica-se que a maior intensidade e desigualdade entre os pobres dá-se também no subgrupo dos indivíduos indígenas. Em contrapartida, os menores valores para esses índices encontram-se entre os indivíduos de cor branca.

O Gráfico 7 revela um equilíbrio na proporção de pobres decomposto para homens e mulheres. Nesse sentido, averigua-se que nos municípios pequenos não houve discrepância significativa entre o número de pessoas pobres do sexo masculino e do sexo feminino, dentro do total da população. Da mesma maneira que para todo o grupo de municípios, os índices FGT(1) e FGT(2) apresentaram baixos valores para ambos os gêneros.

Gráfico 7 - Decomposição dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) para os municípios baianos com até 20.000 habitantes, por sexo do indivíduo, com base no IMP – 2010



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo 2010 (IBGE, 2012).

Os índices de pobreza revelam que a pobreza atinge intensamente a população das áreas pouco dinâmicas. Comparada à média do estado, a proporção de pobres pelo IMP mostrou-se muito mais elevada para os municípios menos populosos, caracterizados por serem pouco dinâmicos economicamente. É imprescindível a ação de políticas de combate à pobreza nessas localidades, onde o contingente populacional em situação de privação é inegavelmente elevado. Para tanto, essas políticas devem ponderar as diversas carências, não somente a insuficiência de renda.

Diante da exposição realizada, constata-se que a pobreza é um fenômeno demasiadamente mais complexo no âmbito da multidimensionalidade. O critério unidimensional restringe o campo de análise e omite as reais privações que caracterizam um indivíduo em condição de pobreza ao basear-se somente na renda como indicador de pobreza. O exame da pobreza fundamentado no enfoque multivariado contempla dimensões indispensáveis para o desenvolvimento digno humano, o que contribui para um estudo mais eficaz da realidade social e para a consideração mais realista do contingente de pessoas que convive em meio às severas privações.

Não obstante haver limitações que podem ser impostas ao indicador multidimensional, em decorrência da dificuldade de mensurar dimensões importantes, essa abordagem é uma enorme evolução no modo de compreender a pobreza. Nessa direção, cabe aos governantes considerar esses avanços nas ações de planejamento e implementação de políticas que visem combater a pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto ao longo deste trabalho, percebe-se que houve uma mudança na maneira de compreender a pobreza. Em épocas longínquas, os pobres eram vistos como indolentes e desordeiros que não possuíam nenhum direito enquanto cidadãos. A pobreza deveria ser controlada e, para tanto, um conjunto de leis assistencialistas foi implantada. Porém, o advento de transformações no âmbito produtivo, e suas implicações para o aumento da pobreza, ocasionou a necessidade de se adotar medidas para interpretar as causas do problema e dirimir a sua incidência.

Os pobres, então, passaram a ser considerados como pessoas cuja renda era insuficiente para adquirir os requerimentos alimentares necessários à sobrevivência física. Desse entendimento, surgiu a abordagem unidimensional hegemônica que, amparada na Teoria Utilitarista, trazia no âmago o crescimento econômico como condição suficiente para mitigação da pobreza.

Posteriormente, com a constatação de que o crescimento econômico exclusivamente não seria capaz de reduzir a pobreza e promover a equidade, a discussão sobre a pobreza direcionou-se para uma visão mais ampla, de caráter multidimensional. O surgimento desse enfoque ensejou a consideração de outras privações, além da insuficiência de renda, as quais uma pessoa pode enfrentar ao longo da vida. Sob essa apreciação, a pobreza é um fenômeno complexo que decorre de carências múltiplas.

A abordagem multidimensional preconiza que o desenvolvimento é condição *sine qua non* para a promoção do bem-estar social. Essa mudança de concepção sobre a pobreza propiciou o surgimento da abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações, que se constituem no pilar para o estudo da pobreza sob a perspectiva multidimensional.

A abordagem das necessidades básicas surgiu como a primeira abordagem contrária à unidimensionalidade da renda, pregando que a pobreza deveria ser entendida como privação a direitos básicos, como moradia, educação, saúde, transporte, etc., em que a renda seria apenas mais uma carência a ser sanada. Mais adiante, surgiu a abordagem das capacitações que compreende a pobreza como insuficiência de capacitações básicas e a desigualdade em termos de liberdade para poder levar a vida que valoriza.

Mesmo com a percepção de que a pobreza é fenômeno complexo decorrente de privações diversas, a abordagem exclusivista da renda ainda predomina quando o tema em voga é a pobreza. Nesse quesito, ressalta-se o estado da Bahia, cujas pesquisas sobre a

pobreza nessa área, na grande maioria dos casos, estão relacionadas ao enfoque monetário. Esse é um estado que possui uma economia altamente concentrada na região metropolitana e nos extremos do seu território, pois as atividades mais dinâmicas estão aglutinadas nos grandes centros urbanos.

Essa realidade se contrasta quando se verifica a existência de uma grande proporção de municípios, com especial atenção àqueles pequenos em termos de população, cuja dinâmica dá-se por atividades pouco dinâmicas, de base agrícola, além de possuírem forte dependência de transferências governamentais para a movimentação econômica.

As discrepâncias econômicas existentes foram evidenciadas quando se verificou que os municípios com até 20.000 habitantes possuiu uma participação de apenas 10,72% na composição do PIB estadual, ao passo que a Região Metropolitana de Salvador (RMS) respondeu por 43,79% da produção do estado, em 2011. Um contraste flagrante que consubstancia a afirmação de que há uma verdadeira concentração da economia no estado. A análise do PIB *per capita* médio para os grupos de municípios também realçou essa concentração. Enquanto a RMS possuía um PIB *per capita* de R\$ 34.502,08, muito acima da média estadual, esse valor para os municípios pequenos foi de R\$ 5.691,15.

Analisando a situação por setor de atividade, notou-se que as atividades industriais e de serviços são representativas da dinâmica da RMS, enquanto que aos pequenos municípios permaneceu a predominância da atividade agrícola e da dependência do poder público, revelado pela grande participação dessas localidades no valor adicionado desses setores. O perfil agrícola é ratificado quando se verifica que 44,37% da população dos pequenos municípios residiam na área rural em 2010.

A heterogeneidade do território baiano também pode ser visto no âmbito social. Apesar de ter ocorrido melhorias em relação ao ano de 2000, a população dos pequenos municípios possuía a maior proporção de pessoas com saneamento inadequado, com 27,40% da população nessa condição, enquanto o patamar de adequação foi de 20,26% em 2010, sendo este um dos menores percentuais dentre os grupos de municípios analisados. No que se refere ao analfabetismo, constatou-se que a maior taxa de analfabetos, com ressalva para a faixa etária jovem, concentrou-se também nessas localidades.

Traçado o perfil da realidade socioeconômica, foi apresentada a pobreza sob a perspectiva multidimensional nos pequenos municípios baianos, que possuem até 20.000 habitantes, para o ano de 2010. Para tanto, calculou-se o Indicador Multidimensional de Pobreza (IMP), composto pelas dimensões moradia, saneamento, educação, renda,

demografia e trabalho infantil, cujos resultados foram obtidos através dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2). Para efeito de comparação, extraíram-se desses índices os resultados para o enfoque unidimensional. Focalizou-se, analogamente, os resultados sobre a situação da pobreza no estado da Bahia para ambas as perspectivas.

O índice FGT(0), que mede a proporção de pobres, mostrou que 53% da população do grupo de municípios de referência foi considerada pobre sob o ponto de vista multidimensional, percentual maior que o verificado para a Bahia, que atingiu 41% em 2012. Ao direcionar o estudo para a perspectiva da renda, notou-se que a proporção de pobres foi consideravelmente menor, correspondendo a 33% da população dos pequenos municípios. Os valores obtidos para o FGT(1) e FGT(2) não foram elevados, revelando pouca distância entre o IMP e a linha de pobreza e reduzida desigualdade entre os indivíduos pobres desse grupo, respectivamente. Embora os valores encontrados tenham sido baixos, observou-se que, por possuir maior percentual de pobres, os municípios pequenos também apresentaram maior intensidade e desigualdade da pobreza, comparados aos resultados da Bahia.

Decompondo os índices de pobreza por situação de domicílio para o IMP, averiguou-se haver um equilíbrio na distribuição do número de pessoas em condição de pobreza entre as áreas urbana e rural.

Quando os índices foram desagregados para o grupo cor ou raça, o maior percentual de pobres foi encontrado entre a população indígena (62%), ao passo que a população da cor branca apresentou a menor proporção de pessoas pobres (42%). Atinente aos valores do FGT(1) e FGT(2), verifica-se que a maior intensidade e desigualdade entre os pobres dá-se também no subgrupo dos indivíduos indígenas. Em contrapartida, os menores valores para esses índices situaram-se entre os indivíduos de cor branca.

Analisando por gênero do indivíduo, constatou-se não haver disparidade entre o percentual de mulheres e homens pobres. Ressalta-se que para esses grupos, os valores FGT(1) e FGT(2) não foram elevados.

Sinteticamente, a proporção de pobres para os municípios e para as decomposições com base no prisma multidimensional sempre se mostraram superiores aos mensurados sob a ótica unidimensional, ressaltando a complexidade do problema. Desse quadro, extrai-se a existência de localidades relegadas, com grande quantidade de pessoas em situação de pobreza, que não são alvo de conhecimento sobre as suas diversas carências.

Por ser de grande numerosidade dentro do território baiano e, por implicação, parte importante da população residir nessas áreas, elucida-se a necessidade de realização de

pesquisas que se direcionem para essas localidades pouco investigadas. Como demonstrado, uma grande proporção de pessoas que habitam esses municípios são privadas de usufruírem uma vida digna e, portanto, é indispensável à implantação de políticas públicas que tragam em seu bojo a pretensão de combater a pobreza nos pequenos aglomerados urbanos. Todavia, para que as ações planejadas se dotem de eficiência, essas devem estar pautadas na constatação de que existem privações multivariadas entre a população desses municípios e que a mitigação dessas carências é condição primordial para o desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ASSELIN, Louis-Marie. Composite Indicator of Multidimensional Poverty.

Multidimensional Poverty. Québec: Institut de Mathématique Gauss, 2002. Disponível em: <<http://www.pep-net.org/NEW-PEP/Group/PMMA/pmma-train/files/Multi-Dim-Pov-Doc%201.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

AVENA, Armando. Bahia: Planejamento como instrumento de desenvolvimento. In: AVENA, Armando (Org.) **Bahia século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2000.

BAHIA. Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração – SICM. **Trinta anos da indústria, comércio e turismo na Bahia (1966-1996)**. Salvador: IPA/UNIFACS, 1997.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Superintendência de Planejamento Estratégico. **Quatro cantos da Bahia**. Salvador: Superintendência de Planejamento Estratégico, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014 altera o Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF., 2 maio 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

CLEMENTINO, Miranda. Receitas municipais e o grau de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. **Anais eletrônicos...** Recife: UFPE, 1997. p. 1641-1652. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anaisAbrir.php?idPublicacao=65&paginaAtual=>>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

CODES, Ana Luiza Machado de. **A trajetória do pensamento científico sobre a pobreza: em direção a uma visão complexa**. Brasília, DF: IPEA, 2008. 29 p. (Texto para discussão, n.1332). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2012.

FRANÇA, Álvaro Solón. **A previdência social e a economia nos municípios**. 6º ed. Brasília: ANFIP, 2011. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf>. Acesso em: 21 abri. 2014.

GONÇALVES, Fabiana Rodrigues. Direitos sociais: direito à moradia. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 110, p. 1-6 mar. 2013. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12892>. Acesso 12 jul. 2014.

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

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **IBGE Cidades**. Disponível em: <www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD 2012)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default.shtm>>. Acesso em: 17 nov. 2013.

_____. **Produto Interno Bruto Municipal 2011**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/>. Acesso em 18 jun. 2014.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 26 p. (Texto para discussão, n. 1372). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf>. Acesso em: 18 out. 2013.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./ jul. 2006. <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama_hoffmann.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. **A pobreza na Bahia sob o prisma multidimensional: uma análise baseada na abordagem das necessidades básicas e na abordagem das capacitações**. Dissertação (Mestrado em Economia). 2009. 210f. - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2009.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa; NEDER, Henrique Dantas. Pobreza multidimensional na Bahia: uma análise fundamentada no indicador multidimensional de pobreza. **Revista Desenbahia**, Salvador, Desenbahia, v. 7, n.13, p. 33-70, set.2010. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201115158750_Artigo%202.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014

LACERDA; Fernanda Calasans Costa; PESSOTI, Gustavo Casseb; JESUS, Josias Alves. Inserção internacional, transformações estruturais, (des)concentração espacial: uma análise para a economia baiana. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEI, v.23, n. 3, p. 587-612, jul./set. 2013.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa et al. **A pobreza na região Nordeste do Brasil: uma análise multidimensional com base nos microdados da PNAD (2003 e 2012)**. In: ALCADECA, 5. , Lima, 2014. **Anais...** Lima: PUCP, 2014. 1 CD-ROM.

LOPES, Diva Maria Felin. Cidades pequenas do semiárido: dinâmicas sociodemográficas e marginalização. In: LOPES, Diva Maria Felin; HENRIQUE, Wendel (Orgs.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010, p.77-90. Disponível em:

<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2378.pdf>. Acesso em: 21 abri. 2014.

LOUREIRO, André Oliveira Ferreira; SULIANO, Daniel Cirilo. **As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil**. Fortaleza: IPECE, 2009. 10 p. (Nota técnica, n. 38). Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/notas_tecnicas/NT_38.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014.

MACHADO, Kenys Menezes. **Mensuração da pobreza**: uma comparação entre a renda e a abordagem multidimensional da pobreza na Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/kenys_menezes_machado.pdf>. Acesso em: 16 maio 2014.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas do nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Felin; HENRIQUE, Wendel (Orgs.). **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2010, p. 15-41. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_1/abep2010_2378.pdf>. Acesso em: 21 abri. 2014.

MALTHUS, Thomas Robert. **Princípios de economia política**: e considerações sobre sua aplicação prática; Ensaio sobre a população; Notas aos princípios de economia política de Malthus/ David Ricardo. São Paulo: Abril, 1983 (Os Economistas).

MSD, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

NUNES, Rubens. Instituições e teoria no pensamento econômico das primeiras décadas do século XIX. In: Encontro Nacional de Economia, 31., 2003, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2003. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A15.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H.G. Ferreira. **Evolução da pobreza extrema e da desigualdade de renda na Bahia**. Brasília: IPEA, 2012. 44 p. (Textos para Discussão, n. 1696).

PEDRA, Joyce de Lima; NOGUEIRA, Marly. Breves considerações sobre as pequenas cidades. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 12., 2011, Recife. **Anais eletrônicos...** Belo Horizonte: UFMG, 2011.

2011. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/app/web/arq/trabalhos/dfe2a8867a6cca875315e0bd5b841776.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

PEREIRA, Potyara. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Transformações na Dinâmica da Economia Baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009. Disponível em:

<http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_36.pdf>. Acesso em: 29 maio 2014.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento regional na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2002, p. 97-128. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/pub_livro5.htm>. Acesso em: 01 maio 2014.

REDDY; Sanjay G. **The new global poverty estimates** – digging deeper into a hole. INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC), 2008, 1 p. (One-pager, n. 65). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager65.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2014.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

RIBEIRO, Samara Campos. **Caracterização da pobreza no território de identidade de Vitória da Conquista em 2010**: um estudo a partir da abordagem das necessidades básicas e da abordagem das capacitações. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). 2012. 104f. – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista, 2012.

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

_____. Do Consumo Observado à Linha de Pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 313-352, ago. 1997.

_____. **Linhas de Pobreza e de Indigência – 1985-2011**. Rio de Janeiro: IETS, 2009. Disponível em: <http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=915>. Acesso em: 23 mar. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, Ana Márcia Rodrigues. **Um estudo sobre pobreza multidimensional na região nordeste do Brasil**. 2009. 192 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, 2009.

SILVA, Ana Márcia Rodrigues da; LACERDA, Fernanda Calasans Costa; NEDER, Henrique Dantas. A evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação das capacitações. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, SEI, v. 21, n.3, p. 509-527, jul./set. 2011.

SILVA, Ana Márcia Rodrigues; NEDER, Henrique Dantas. Abordagem das capacitações: um estudo empírico sobre pobreza multidimensional no Brasil. In: ALCADeca, 3., Porto Alegre, 2010. **Anais eletrônicos...**Porto Alegre: PUCRS, 2010. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/alcadeca/download/abordagem-das-capacitacoes-um-estudo-empirico-sobre-pobreza.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2014.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al. **Dimensão, magnitude e localização das populações pobres no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2007. 63 p. (Texto para discussão, n. 1278). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1278.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2013.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. **Metodologia para estabelecer a linha de pobreza:** objetivas, subjetivas, relativas e multidimensionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. 50 p. (Texto para discussão, n. 1381). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1381.pdf>. Acesso em: 18 de out. 2013.

SPINOLA, Noleio Dantaslé. A implantação de distritos industriais como política de fomento ao desenvolvimento regional: o caso da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n. 4, jul. 2001. Disponível em:

<<http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/592/435>>. Acesso em: 01 jun. 2014.

SPSS. Version 15.0 Evaluation. [S.l.]: SPSS Inc., 2011. Windows.

STATA: Statistics/Data Analysis. Version 11.0. Texas,USA: StataCorp LP, 2010. Windows.

SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Produto Interno Bruto Municipal 2011**. Disponível em:< <http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo; ARAÚJO, Sílvio. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, SEI, v. 21, n.2, p. 235-252, abri./jun. 2011.

UDERMAN, Simone. **A indústria de transformação na Bahia:** características gerais e mudanças estruturais recentes. Salvador: Desenbahia, 2005. 23 p. (Estudos Setoriais).

Disponível em:

<http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201110070468Transformacao_Plastica.pdf>.

Acesso em: 01 jun 2014.

VIEIRA, Edmundo; CAVALCANTE, Ricardo; MACEDO, Walter. **Economia baiana:** desempenho e perspectivas. Salvador: Desenbahia, 2000. 30 p. (Artigo Técnico, n. 1).

Disponível em:

<http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0906201115481562_Economia_Baiana.pdf>.

Acesso em: 01 jun. 2014.