



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO E DOUTORADO EM ECONOMIA**

FERNANDA CALASANS COSTA LACERDA PESSOTI

**POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICA ECONÔMICA E SUAS
RELAÇÕES COM A POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UMA
ANÁLISE PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA**

Salvador

2020

FERNANDA CALASANS COSTA LACERDA PESSOTI

**POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICA ECONÔMICA E SUAS
RELAÇÕES COM A POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UMA
ANÁLISE PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata.

Co-orientador: Prof. Dr. Henrique Dantas Neder.

Salvador

2020

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Pessoti, Fernanda Calasans Costa Lacerda.

P475 Políticas sociais e dinâmica econômica e suas relações com a pobreza multidimensional: uma análise para os pequenos municípios da Bahia./ Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti. - 2020.

223 f. il.; graf.; quad.; tab.; fig.; mapa.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia, Salvador, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata.

Co-orientador: Prof. Dr. Henrique Dantas Neder.

1. Políticas sociais – Bahia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Pobreza – Bahia. 4. Economia baiana. I. Mata, Henrique Tomé da Costa. II. Neder, Henrique Dantas. III. Título. IV. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia.

CDD 338.98142



Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado e Doutorado em Economia

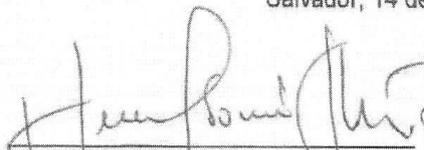
TERMO DE APROVAÇÃO

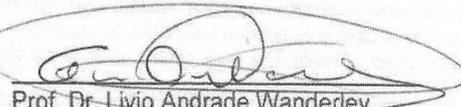
Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti

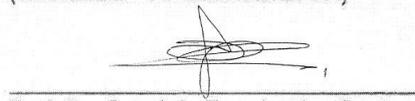
"POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICA ECONÔMICA E SUAS RELAÇÕES COM A
POBREZA MULTIDIMENSIONAL: UMA ANÁLISE PARA OS PEQUENOS
MUNICÍPIOS DA BAHIA."

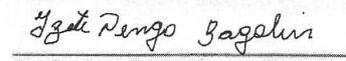
Tese de Doutorado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de
Doutora em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade
de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

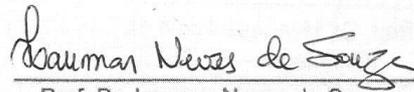
Salvador, 14 de dezembro de 2020.


Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata
(Orientador - PPGE/ECO/UFBA)


Prof. Dr. Livio Andrade Wanderley
(UFBA)


Prof. Dr. Gervásio Ferreira dos Santos
(UFBA)


Profa. Dra. Izete Pengo Bagolin
(PUC - RS)


Prof. Dr. Laumar Neves de Souza
(UNIFACS)

Aos meus filhos, Pedro e André.

AGRADECIMENTOS

À Deus, meu guia e orientador supremo, fonte primaz de consolo e apoio durante a minha trajetória de vida.

Aos meus pais, Faustino e Marisaide, por todas as palavras de encorajamento e atos de amor que sempre me dispensaram; pela disponibilidade constante em me ajudar, principalmente na etapa final de elaboração desta tese, e pelo exemplo de caráter e respeito que me deram.

Ao meu esposo, Gustavo Pessoti, pelo companheirismo, incentivo e auxílio durante todo o curso de Doutorado e processo de escrita deste trabalho; pela paciência e compreensão em abdicar dos nossos feriados, finais de semana, eventos sociais para que eu pudesse concluir essa etapa da minha trajetória como economista; por ser um defensor da nossa profissão e do papel social que desempenhamos na sociedade.

Aos meus filhos, Pedro e André, por todo amor expressado em seus olhares, beijos e abraços; por se tornarem a principal motivação para a conclusão deste trabalho; por serem o afago amoroso nos momentos difíceis e por encherem a minha vida de tantas alegrias e amor.

À minha irmã, Marta, pelas palavras de incentivo, pelas horas de desabafo, pela amizade verdadeira e incondicional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Henrique Tomé, por todo o apoio dado para a execução deste trabalho; pela compreensão irrestrita nos momentos em que me vi forçada a interromper a escrita da tese em virtude do nascimento dos meus filhos; pela confiança que sempre demonstrou na minha capacidade de concluir este trabalho; pelos ensinamentos extraídos das nossas conversas nas reuniões de orientação. Certamente, seu exemplo positivo como orientador e professor serão levados por mim para o meu trabalho como docente.

Ao meu co-orientador, Prof. Dr. Henrique Neder, pelo apoio que sempre me deu desde o meu curso de Mestrado em Economia, quando tive a felicidade em tê-lo como orientador da dissertação; pela disponibilidade em esclarecer as minhas dúvidas quanto à elaboração da análise quantitativa; por ser um exemplo de pesquisador social.

Aos docentes do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE) da Faculdade de Economia da UFBA, pelo aprendizado compartilhado, incentivo e colaboração durante o meu curso de Doutorado. Ao Prof. Dr. Gervásio dos Santos, pela disponibilidade em sempre atender às minhas dúvidas. Aos professores doutores Renildo Souza, Paulo Balanco, Lívio

Wanderley, Uallace Moreira, Gilca Oliveira, Nuno Teles, Vitor Filgueiras, pelos ensinamentos compartilhados na sala de aula e pelas conversas sempre instigantes e propositivas.

Aos meus colegas discentes do PPGE, por todos os momentos compartilhados. Em especial, à turma de 2015 do mestrado e doutorado, pelo companheirismo, apoio, alegrias, angústias e superações que vivemos juntos e que sempre serão lembradas.

Às minhas queridíssimas amigas, Kaiza Correia, Edna Silva, Sarah Farias e Ludmilla Pedroso, pela amizade, apoio, incentivo, cafés, conversas que tanto me ajudaram no período de construção deste trabalho e por sempre estarem dispostas a ouvir um desabafo. Vocês são incríveis!

Aos funcionários e funcionárias do PPGE, pela prestatividade e respeito com que tratam os discentes do Programa e por todo auxílio dado no decorrer do curso de Doutorado.

Aos funcionários e funcionárias das bibliotecas da UFBA, pela gentileza, presteza e comprometimento que dispensam aos usuários desses espaços.

À Profa. Dra. Ana Márcia Rodrigues, pela gentileza em disponibilizar a sintaxe por ela construída para cálculo do Índice Alkire-Foster, variável fundamental para a análise desenvolvida neste trabalho.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), pelo auxílio financeiro concedido sob a forma de bolsa de pesquisa para o desenvolvimento desta tese.

Aos meus colegas da área de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), por acreditarem no meu trabalho e por todo incentivo e apoio que sempre me deram. Sem este apoio e confiança não teria sido possível o meu ingresso no curso de Doutorado.

Aos professores e professoras que passaram pela minha formação acadêmica. Este trabalho é fruto da contribuição de cada um de vocês à esta formação, especialmente dos ensinamentos do Prof. Dr. Guilherme Delgado sobre os direitos sociais e cidadania; do encorajamento feito pela Profa. Dra. Izete Bagolin para seguir estudando as questões da pobreza; da proposição feita pelo Prof. Dr. Henrique Neder de pesquisar sobre pobreza multidimensional e de usar a análise de microdados como ferramenta de suporte.

A todos os que colaboraram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho, os meus sinceros e emocionados agradecimentos.

Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.

Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.

O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.

O bicho, meu Deus, era um homem.

Manuel Bandeira

RESUMO

Esta tese analisa a pobreza multidimensional nos pequenos municípios da Bahia nos anos de 2000 e 2010. O objetivo principal é investigar a evolução dos níveis de pobreza dos municípios com até 20 mil habitantes e a repercussão das políticas federais de previdência e assistência social e do nível de atividade econômica nesses níveis. Para isso, adota o método de investigação quali-quantitativo, sem abdicar da influência da historicidade sob os elementos analisados. Inicialmente, traça um perfil da economia baiana, considerando o processo de formação histórico-econômica do estado, e examina as condições socioeconômicas dos pequenos municípios. Em seguida, discute a importância das políticas de previdência e assistência social para as populações desses municípios, ressaltando a trajetória de construção e de implantação do Sistema de Seguridade Social no Brasil. Posteriormente, apresenta os principais elementos do estudo da pobreza e destaca a sua evolução em direção à multidimensionalidade. Fundamentada nas formulações propostas pela Abordagem das Necessidades Básicas e pela Abordagem das Capacitações, calcula o Índice Alkire-Foster (IAF) para os municípios baianos, utilizando os microdados dos censos 2000 e 2010. A metodologia de elaboração desse índice adequa os tradicionais índices FGT empregados na análise da pobreza à perspectiva multidimensional. Os resultados da aplicação do IAF demonstram redução da pobreza multidimensional entre os anos selecionados e atestam que a pobreza era maior nos pequenos municípios, que concentravam quase 1/3 dos pobres do estado em 2010. O índice é a variável dependente do modelo de dados em painel, estimado para verificar os efeitos da cobertura previdenciária e assistencial (proporção de benefícios concedidos em relação à população) e dos indicadores de atividade econômica (PIB municipal, rendimento do trabalho e taxa de ocupação em atividades rurais) na pobreza multidimensional dos municípios baianos. O modelo proposto ainda inclui a proporção de idosos na população como variável de controle e a variável categórica que divide os municípios em quatro grupos, segundo critérios populacionais, com o intuito de averiguar as diferenças dos efeitos das variáveis explicativas entre os pequenos e os demais municípios. O método de estimação empregado é o de efeitos fixos robusto, definido com base no teste de Hausman. De acordo com as estimativas dos coeficientes, as variáveis econômicas afetam significativamente o índice de pobreza dos municípios baianos, sendo o mesmo observado para as variáveis proporção de benefícios assistenciais e proporção de idosos. A proporção de benefícios previdenciários não contribui para a diminuição da pobreza, segundo as estimativas do modelo econométrico, que também apontam que há diferença estatisticamente significativa apenas entre os municípios pequenos e aqueles com população superior a 100 mil habitantes. A última etapa de avaliação dos efeitos das políticas sociais e dos indicadores de atividade econômica na pobreza municipal estima o modelo para dois grupos de municípios – pequenos e outros – e revela diferenças no comportamento dessas variáveis entre os grupos analisados. Ao considerar as características históricas, econômicas e sociais dos pequenos municípios e os resultados da investigação econométrica, é possível perceber as peculiaridades da pobreza nesses espaços e a necessidade de melhor compreender suas múltiplas dimensões.

Palavras-chave: Pobreza multidimensional. Índice Alkire-Foster. Políticas sociais. Bahia.

ABSTRACT

This thesis analyses multidimensional poverty in small municipalities in Bahia in the years 2000 and 2010. The main objective is to investigate the evolution of poverty levels in municipalities with up to 20 thousand inhabitants and the repercussions of federal social security and assistance policies and the level of economic activity at these levels. For this, it adopts the investigated quali-quantitative method, without relinquishing the influence of historicity under the analysed elements. Initially, it draws a profile of the Bahian economy, considering the Bahia's historical-economic formation process, and examines the socioeconomic conditions of the small municipalities. Then, it discusses the importance of social security and assistance policies for the populations of these municipalities, highlighting the trajectory of construction and implementation of the Social Security System in Brazil. Subsequently, it presents the main elements of the study of poverty and highlights its evolution towards multidimensionality. Based on the formulations proposed by the Basic Needs Approach and the Capability Approach, calculates the Alkire-Foster Index (IAF) for municipalities in Bahia, using the 2000 and 2010 censuses microdata. In the analysis of poverty from a multidimensional perspective. The results of the application of the IAF demonstrate a reduction in multidimensional poverty between the selected years and attest that poverty was greater in small municipalities, which concentrated almost 1/3 of the Bahia's poor in 2010. The index is the dependent variable of the panel data model, estimated to verify the effects of social security and assistance coverage (proportion of benefits granted in relation to the population) and of economic activity indicators (municipal GDP, labour income and occupancy rate in rural activities) on the multidimensional poverty of the municipalities in Bahia. The proposed model also includes the proportion of elderly people in the population as a control variable and the categorical variable that divides the municipalities into four groups, according to population criteria, in order to ascertain the differences in the effects of the explanatory variables between the small and the other municipalities. The estimation method used is the robust fixed effects method, defined based on the Hausman test. According to the estimates of the coefficients, the economic variables significantly affect the poverty index of the municipalities of Bahia, the same being observed for the variables proportion of welfare benefits and proportion of the elderly. The proportion of social security benefits does not contribute to the reduction of poverty, according to the estimates of the econometric model, which also point out that there is a statistically significant difference only between small municipalities and those with a population above 100 thousand inhabitants. The last stage of assessing the effects of social policies and economic activity indicators on municipal poverty estimates the model for two groups of municipalities - small and others - and reveals differences in the behaviour of these variables between the groups analysed. When considering the historical and economic, social characteristics of small municipalities and the results of econometric research, it is possible to perceive the peculiarities of poverty in these spaces and the need to better understand their multiple dimensions.

Keywords: Multidimensional poverty. Alkire-Foster Index. Social policies. Bahia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pobreza Extrema (%) nos Países em Desenvolvimento e Número Global de Pessoas na Pobreza Extrema, 1990 e 2015	115
Figura 2 – Dimensões e Indicadores do MPI – PNUD.....	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição das Variáveis Derivadas Utilizadas no Cálculo do Índice Alkire-Foster Adaptado aos Municípios da Bahia.....	136
Quadro 2 – Dimensões, Indicadores e Linhas de Corte do Índice Alkire- Foster Adaptado aos Municípios Baianos	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de benefícios previdenciários e assistenciais emitidos no INSS – Brasil, 1995 a 2015	96
Gráfico 2 – Evolução do número de benefícios previdenciários ¹ e assistenciais ² emitidos no INSS – Bahia, 1995 a 2017	97
Gráfico 3 – Percentual de Benefícios previdenciários e assistenciais emitidos pelo INSS, por grupo de espécies e clientela – Bahia, 1995 e 2017	98
Gráfico 4 – Evolução do número de benefícios previdenciários e assistenciais emitidos no INSS, por grupo de espécies e anos selecionados – Bahia, 1995 a 2017.....	99
Gráfico 5 - Decomposição do MPI (M ₀) por dimensão e por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010	153
Gráfico 6 - Decomposição do MPI (M ₀) por dimensão e por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010	154

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Estrutural setorial do PIB municipal, por principal setor de atividade – Bahia, 2005 e 2016.....	49
Mapa 2 – Participação (%) da Administração Pública na Contribuição do Setor de Serviços ao PIB Municipal – Bahia - municípios selecionados, 2005 e 2016	51
Mapa 3 – Distribuição espacial dos grupos de municípios, por número de habitantes – Bahia, 2018.....	55
Mapa 4 – Estrutural setorial do PIB dos pequenos municípios, por principal setor de atividade – Bahia, 2016	57
Mapa 5 – Participação (%) da Administração Pública na Contribuição do Setor de Serviços ao PIB dos pequenos municípios – Bahia, 2016.....	58
Mapa 6 – Participação (%) do Emprego na Administração Pública no Total de Empregos ¹ , por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2016	61
Mapa 7 – Relação Valor do PIB per capita municipal dos municípios com até 20 mil habitantes e Valor do PIB per capita estadual ¹ – Bahia, 2016.....	63
Mapa 8 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm) dos municípios com até 20 mil habitantes, por faixas de desenvolvimento humano – Bahia, 2010	71
Mapa 9 – Relação (%) Número de Benefícios do RGPS e População Total, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018	102
Mapa 10 – Relação (%) Número de Benefícios Previdenciários do RGPS e População Total, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018	103
Mapa 11 – Relação (%) Número de Benefícios Assistenciais do RGPS e Total de Benefícios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018	106
Mapa 12 – Relação (%) Valor dos Benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018.....	109
Mapa 13 – Relação (%) Valor dos Benefícios Previdenciários do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018.....	111
Mapa 14 – Relação (%) Valor dos Benefícios Assistenciais do RGPS e o Valor Total dos Benefícios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018..	112
Mapa 15 - MPI (M ₀) por município – Bahia, 2000 e 2010	148
Mapa 16 - Decomposição do MPI (M ₀) por município – Bahia, 2000 e 2010.....	149

Mapa 17 - MPI (M₀) por municípios com até 20 mil habitantes – Bahia, 2000 e 2010..... 150

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de municípios e População estimada, por grupos de municípios – Bahia, 2018	54
Tabela 2 – Relação Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Valor Adicionado pela Administração Pública (APU) ao PIB municipal – Bahia, 2016.....	59
Tabela 3 – Participação (%) do Emprego na Administração Pública no Total de Empregos ¹ , por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2016	60
Tabela 4 – Relação Valor do PIB per capita municipal e Valor do PIB per capita estadual ¹ – Bahia, 2016.....	62
Tabela 5 – Valor do Rendimento Médio Mensal (R\$) e Rendimento Médio Mensal como Percentual do Salário Mínimo ¹ , por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010	64
Tabela 6 – População residente (%) nos municípios com até 20 mil habitantes, por capacidade monetária para se alimentar ¹ – Bahia, 2000 e 2010.	65
Tabela 7 – População residente (%) com 18 anos ou mais nos municípios com até 20 mil habitantes, por grau de escolaridade – Bahia, 2000 e 2010.....	66
Tabela 8 – População residente (%) nos municípios com até 20 mil habitantes, por acesso à energia elétrica, abastecimento de água e condições de saneamento – Bahia, 2000 e 2010.....	67
Tabela 9 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), por faixas de desenvolvimento humano e grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	69
Tabela 10 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), IDHm Renda, IDHm Longevidades e IDHm Educação dos municípios com até 20 mil habitantes, por faixas de desenvolvimento humano – Bahia, 2010.....	70
Tabela 11 – Percentual de participação média do número de benefícios do RGPS em relação à população total, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018	100
Tabela 12 – Relação número de benefícios do RGPS e população total, por faixas de percentuais – Bahia, 2000/2010/2018.....	101
Tabela 13 – Percentual de participação média do número de benefícios previdenciários do RGPS em relação à população total e ao total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018	103

Tabela 14 – Percentual de participação média do número de benefícios assistenciais do RGPS em relação à população total e ao total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018.....	105
Tabela 15 – Relação do valor dos benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018	107
Tabela 16 – Relação valor dos benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por faixas de percentuais – Bahia, 2000/2010/2018	108
Tabela 17 – Participação (%) do valor dos benefícios previdenciários do RGPS em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao valor total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018	110
Tabela 18 – Participação (%) do valor dos benefícios assistenciais do RGPS em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao valor total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018	110
Tabela 19 – Percentual da população com 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental (8ª série ou 9º ano), por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	139
Tabela 20 – Percentual de crianças frequentando a escola, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	139
Tabela 21 – Percentual da população com informação de óbito fetal no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	141
Tabela 22 – Percentual da população com presença de aspectos limitadores de saúde ¹ entre os membros do domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	141
Tabela 23 – Percentual da população, segundo iluminação no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	142
Tabela 24 – Percentual da população, segundo a forma de abastecimento de água do domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	143
Tabela 25 – Percentual da população, segundo as condições de saneamento no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010	143
Tabela 26 – Percentual da população, segundo destino do lixo domiciliar, por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	144
Tabela 27 – Percentual da população, segundo número de pessoas por dormitório, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	145
Tabela 28 - Percentual da população, segundo propriedade de bens de consumo duráveis (ativos), por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010	145

Tabela 29 – Indicadores de Pobreza Multidimensional, por grupos de municípios. Bahia, 2000 e 2010.....	147
Tabela 30 – Decomposição do MPI (M_0) por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010	148
Tabela 31 – Decomposição de Indicadores de Pobreza Multidimensional por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010.....	151
Tabela 32 – Decomposição de Indicadores de Pobreza Multidimensional por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010.	152
Tabela 33 – Análise estatística descritiva das variáveis observáveis.	168
Tabela 34 – Análise de correlação parcial entre as variáveis explicativas.....	169
Tabela 35 – Decomposição da variância (total, between e within) das variáveis observáveis	170
Tabela 36 – Resultados das estimações pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios – coeficientes, erros-padrão e valor p.....	172
Tabela 37 – Síntese das estatísticas (teste de hipótese conjunta, R^2 , variância dos componentes do erro) - Estimções pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios.....	174
Tabela 38 – Resultados do Teste de Hausman	176
Tabela 39 – Resultados da estimação por efeitos fixos robusto e das semi-elasticidades das variáveis explicativas.....	178
Tabela 40 – Resultados das estimações pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios – coeficientes, erros-padrão e valor p – por grupos de municípios.....	180
Tabela 41 – Síntese das estatísticas (teste de hipótese conjunta, R^2 , variância dos componentes do erro) - Estimções pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios e por grupos de municípios	181
Tabela 42 – Resultados do Teste de Hausman – estimções por grupo de municípios	181
Tabela 43 – Resultados das semi-elasticidades das variáveis explicativas – estimções por grupos de municípios	182
Tabela 44 – MPI (M_0), por município – Bahia, 2000 e 2010	206
Tabela 45 – Decomposição do MPI (M_0), por município – Bahia, 2000 e 2010	215

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA BAIANA NA CONTEMPORANEIDADE: A PARTICIPAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NA DINÂMICA ECONÔMICA DO ESTADO.....	25
2.1 DO DESCOBRIMENTO À REPÚBLICA VELHA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA ECONÔMICA DA BAHIA.....	25
2.2 O SÉCULO XX E O DESAFIO DA MODERNIZAÇÃO.....	39
2.3 O ESPAÇO DE ANÁLISE: OS PEQUENOS MUNICÍPIOS E SUAS CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS.....	53
3 AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SUAS AÇÕES NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS.....	73
3.1 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	73
3.2 AS TRANSFERÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA.....	96
4 INDICADOR DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E SUA APLICAÇÃO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA.....	114
4.1 O ESTUDO DA POBREZA E A EMERGÊNCIA DA MULTIDIMENSIONALIDADE.....	114
4.1.1 Os enfoques multidimensionais de análise da pobreza: abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações	120
4.2 A MENSURAÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX).....	129
4.2.1 Construção do índice Alkire-Foster para os pequenos municípios baianos	133
4.2.1.1 Fonte de dados e seleção das variáveis.....	135
4.3 OS RESULTADOS DO ÍNDICE ALKIRE-FOSTER ADAPTADO.....	146
5 POLÍTICAS SOCIAIS E INDICADORES ECONÔMICOS: IMPLICAÇÕES SOBRE A POBREZA MULTIDIMENSIONAL DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA	156
5.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA ANÁLISE.....	156
5.2 A ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL.....	163

5.3 RESULTADOS DO MODELO EMPÍRICO	170
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
REFERÊNCIAS	191
APÊNDICES	205
APÊNDICE A – RESULTADOS DO ÍNDICE ALKIRE-FOSTER ADAPTADO	206

1 INTRODUÇÃO

A Bahia é conhecida por ser uma economia concentrada espacial e setorialmente. Ao longo dos anos, e em especial no decorrer do século XX, diversos autores se dedicaram ao estudo da economia baiana e aos condicionantes dessa realidade (AGUIAR, 1977), (GOES CALMON, 1978), (ALMEIDA, 2015), (TEIXEIRA; GUERRA, 2000), (SPINOLA, 2009), (PESSOTI, 2008), (PEDRÃO, 2015) que, apesar de aparentar estar se modificando (LACERDA; PESSOTI; JESUS, 2013), ainda mantém suas características históricas.

A quase totalidade desses trabalhos concentra as suas investigações nas atividades econômicas localizadas na região metropolitana e em poucos municípios de médio porte. Tal fato se justifica por serem essas regiões as responsáveis por parte expressiva da produção do estado e dos empregos formais. Entretanto, mais da metade dos municípios baianos se caracteriza por uma população inferior à 20 mil habitantes e por uma dinâmica econômica centrada nas atividades da administração pública. Com relação a este aspecto, parece não haver nada de excepcional nessa caracterização, uma vez que tais particularidades também estão presentes quando se observa a economia brasileira.

O estudo da economia baiana mostra que esses municípios não se enquadraram no processo de crescimento industrial verificado na Bahia a partir da década de 1970, que promoveu a modificação da produção econômica do estado, o que contribuiu para o acirramento da concentração espacial da economia em poucas regiões do território baiano. Associado a isso, boa parte dos pequenos municípios baianos está localizada na região do semiárido, conhecida como uma área de baixa geração de produto interno e altamente suscetível aos problemas de estiagem. Ao longo do desenvolvimento econômico da Bahia, essas cidades não despertaram o interesse do capital produtivo que se direcionou para o estado, o que pode ser justificado pela carência de infraestrutura que essas localidades apresentavam e, em alguns casos, ainda apresentam.

No entanto, é possível também perceber que os pequenos municípios passaram por modificações em sua economia, principalmente no que diz respeito ao acesso a bens e serviços, seja pela via mercantil ou pela ação pública. A condição socioeconômica dos residentes desses municípios melhorou significativamente no intervalo entre os dois últimos

censos demográficos realizados (2000 e 2010), embora ainda esteja aquém do ideal e não tenha abarcado toda a população. Essa melhoria resultou na redução da pobreza, tanto sob o aspecto monetário quanto sob a perspectiva multidimensional. Esta última considera outras variáveis, que não exclusivamente a renda, como critério de identificação dos pobres.

Fundamentando-se nas ideias de duas das abordagens de estudo da pobreza sob o prisma multidimensional – Abordagem das Capacitações e Abordagem das Necessidades Básicas –, a pobreza pode ser entendida como “[...] a insatisfação das necessidades humanas básicas que priva o indivíduo de desenvolver e expandir as suas capacitações (o seu *capabilities set*)” (LACERDA, 2009, p. 106). Em geral, nos trabalhos embasados nessas ideias, a análise é feita tomando como referência um indicador de pobreza multidimensional.

Nesse cenário socioeconômico contemporâneo, as políticas de Seguridade Social desempenharam papel importante. A expansão da cobertura previdenciária, assistencial e de saúde promovidas pela Constituição Federal de 1988 permitiu aos beneficiários desses sistemas a satisfação de algumas necessidades básicas pela via da garantia de renda e assistência médica e social. O entendimento dessas políticas como direitos de cidadania contribuiu para que suas ações perdurassem há algumas décadas, mesmo com tentativas constantes de desconstrução da sua institucionalidade. Destaque deve ser dado aos direitos concedidos aos trabalhadores rurais em regime de agricultura familiar. Ao possibilitar a aposentadoria por idade de idosos (65 anos) e idosas (60 anos) que exerceram sua vida laboral nesse tipo de regime, sem a exigência de contribuição previdenciária mínima, o texto constitucional promoveu uma verdadeira transformação no dia a dia das famílias rurais no que se refere às condições de vida.

No caso específico dos benefícios previdenciários e assistenciais, as transferências recebidas pelos beneficiários residentes nos pequenos municípios baianos permitiram uma mudança significativa em termos de atividade comercial e de serviços nessas localidades, antes restritas aos centros regionais. A reduzida participação de remunerações oriundas do mercado de trabalho formal foi contrabalanceada pela renda, na maior parte das vezes permanente, das aposentadorias, pensões e benefícios de prestação continuada (BPC). Na ausência de dinamismo econômico interno capaz de fortalecer o trabalho formal e sua remuneração, essas transferências serviram – e servem – como estímulo às atividades econômicas desses

municípios.

O efeito transbordamento do recebimento dessas transferências também impacta no nível de pobreza dos municípios baianos. Ao conceder benefícios assistenciais, por exemplo, com base no critério de renda baixa, o efeito imediato esperado é que o beneficiado tenha a sua condição de pobreza (renda) suplantada. Quanto aos benefícios previdenciários, estes não têm na renda o critério de concessão, sendo baseados nas contribuições à Previdência Social no decorrer da vida laboral ou no tipo de atividade desenvolvida, caso do segurado especial. Porém, seu efeito como facilitador de acesso à bens e serviços pela via mercantil não deve ser descartado.

Procurando inter-relacionar as características econômicas e as políticas de previdência e assistência social ao nível de pobreza municipal, esta tese tem como objeto de estudo a pobreza multidimensional nos pequenos municípios da Bahia. Partindo do questionamento sobre quais seriam os condicionantes da pobreza nas municipalidades baianas, definiu-se como objetivo principal analisar a evolução dos níveis de pobreza multidimensional nos pequenos municípios baianos, considerados aqui como aqueles que possuem até vinte mil habitantes, e a repercussão das políticas federais de previdência e assistência social e do nível de atividade econômica na situação de pobreza destes municípios. O período escolhido de análise foi a década de 2000 a 2010, por serem esses anos os últimos disponíveis com informações censitárias.

Embora concentrem aproximadamente 21% da população do estado (SEI, 2019) e representem cerca de 60% das cidades baianas, historicamente os pequenos municípios foram excluídos dos estudos sobre a economia baiana. O mesmo pode ser observado a respeito dos trabalhos que tentam investigar a pobreza multidimensional nesses municípios. Trata-se, portanto, de um grupo que tem sido marginalizado nas análises a respeito do desenvolvimento econômico baiano, o que por si só já serve de justificativa para elaboração de um trabalho que tenha esses municípios como foco de investigação. Ademais, não há registro de trabalhos que utilizem o Indicador de Pobreza Multidimensional proposto por Alkire e Foster (2007) – apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD em 2010 – como variável de análise da pobreza nos pequenos municípios brasileiros.

Mantidos à parte da estratégia de desenvolvimento econômico implementada na Bahia ao longo de sua história, as melhorias nas condições de pobreza dos pequenos municípios não podem ser creditadas exclusivamente aos aspectos econômicos, não devendo ser dissociadas das ações de políticas sociais. Neste sentido, a hipótese central do trabalho é de que as ações de políticas previdenciárias e assistenciais exercem um papel importante na dinâmica socioeconômica dos pequenos municípios baianos, contribuindo para a redução da pobreza multidimensional nesses espaços.

Para alcançar o objetivo principal da tese, buscou-se: i) traçar um perfil da economia baiana, avaliando o papel dos pequenos municípios na dinâmica econômica da Bahia; ii) discutir a influência das políticas sociais de previdência e assistência social na realidade socioeconômica dos pequenos municípios da Bahia; iii) analisar os níveis de pobreza nos pequenos municípios da Bahia com base no Indicador de Pobreza Multidimensional proposto por Alkire e Foster (2007) e adaptado por Alkire e Santos (2010); iv) identificar os efeitos das políticas sociais e dos indicadores econômicos sobre o nível de pobreza desses municípios.

O método de investigação utilizado na construção do trabalho foi, em um primeiro momento, a análise histórica da economia baiana – levando em consideração que os fatores sociais, culturais e econômicos característicos do território baiano afetam as condições de vida da população dos pequenos municípios – e das políticas de Seguridade Social no Brasil – entendendo que as ações políticas executadas e decididas no âmbito federal também influenciam na qualidade de vida dessa população. Essas análises foram endossadas por informações estatísticas disponíveis para os anos 2000. Em um segundo momento, foi empregada análise quantitativa com a construção do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) – seguindo a formulação utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e proposta, inicialmente, por Alkire e Foster (2007), com adequações de Alkire e Santos (2010) – e a elaboração do modelo de dados em painel para investigar os efeitos das variáveis selecionadas sobre o indicador de pobreza multidimensional. Neste sentido, o trabalho associou a análise histórico-qualitativa com o instrumental quantitativo (cálculo de indicadores e modelo econométrico), procurando responder qualitativa e quantitativamente o problema de pesquisa e testando a hipótese inicial tanto do ponto de vista teórico como empírico.

Ainda com relação à metodologia empregada na elaboração da tese, convém ressaltar que a investigação ora apresentada se sustenta em três categorias de análise: pobreza multidimensional, políticas sociais e municípios baianos de pequeno porte populacional. Para cada uma dessas categorias foi construída uma estrutura analítica que visa contextualizar a sua importância para o estudo da pobreza na Bahia. Esta é a principal contribuição a que este trabalho se propõe, de modo a destacar a interrelação existente entre as políticas sociais – e o debate sobre direitos sociais e cidadania - e a pobreza, considerando as particularidades socioeconômicas do espaço analisado.

A presente tese está estruturada em quatro capítulos, além dessa Introdução. O primeiro deles aborda *o espaço de análise*: os pequenos municípios da Bahia e seu papel na realidade socioeconômica do estado. São expostas as contribuições dos principais estudiosos da economia baiana no diagnóstico e interpretação das características dessa economia no decorrer do século XX, bem como a influência de tais contribuições nas políticas de desenvolvimento da Bahia.

O capítulo 3 discorre sobre a formação do Sistema de Seguridade Social no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, ressaltando a ampliação dos direitos sociais promovida pela Carta Constituinte e seus desdobramentos sobre a economia dos pequenos municípios baianos. O volume de recursos recebidos pela população sob a forma de benefícios previdenciários e assistenciais é apresentado, além de informações referentes aos tipos de benefícios, descrevendo as particularidades das *políticas analisadas* (previdência e assistência social).

A *variável de análise* – Índice Alkire-Foster (IAF) – é construída no capítulo 4. Destaca-se as abordagens de investigação da pobreza nas quais o índice se fundamenta – Abordagem das Capacitações e Abordagem das Necessidades Básicas – e a metodologia de cálculo proposta por Alkire e Foster (2007), ajustada por Alkire e Santos (2010). As variáveis componentes do IAF e seus respectivos critérios de corte e definição também são descritas nesse capítulo, seguidos dos resultados da aplicação do índice aos municípios baianos.

O último capítulo trata do *modelo econométrico de análise*. Este modelo é composto por três conjuntos de variáveis: i) econômicas; ii) de políticas sociais; e iii) de controle. Inicialmente,

expõe-se as justificativas para a escolha das variáveis explicativas. Em seguida, descreve-se os resultados das estimações para o conjunto de municípios e por grupos de municípios, acompanhados da interpretação desses resultados.

O elemento textual final da tese são as Considerações Finais, momento no qual os capítulos se inter-relacionam. Após descrever as características do espaço de análise (a economia baiana – capítulo 2) e as políticas sociais que são executadas nesse espaço (políticas de previdência e assistência social – capítulo 3); e de construir a variável de interesse da análise (indicador de Pobreza Multidimensional – capítulo 4) para elaboração do modelo quantitativo (dados em painel – capítulo 5); tenta-se responder, qualitativa e quantitativamente, o problema de pesquisa.

2 CARACTERÍSTICAS DA ECONOMIA BAIANA NA CONTEMPORANEIDADE: A PARTICIPAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS NA DINÂMICA ECONÔMICA DO ESTADO

Este capítulo traça um perfil da economia baiana, avaliando o papel dos pequenos municípios na dinâmica econômica da Bahia. O objetivo é apresentar as características socioeconômicas dos municípios baianos de até 20 mil habitantes dentro do contexto de formação econômica do estado e das transformações produtivas iniciadas na segunda metade do século XX. O pressuposto de que as investigações econômicas não podem prescindir de historicidade é a base para a construção da análise aqui realizada. Diante disso, uma síntese histórica dos principais eventos e fatos que marcaram a economia da Bahia desde a colônia até o período da República Velha é apresentada na seção 2.1, com o intuito de destacar aspectos desses períodos que influenciaram essa economia no último século. Este é o tema da seção 2.2, que discute o processo de promoção da industrialização e seus efeitos na atividade produtiva do estado, bem como suas limitações em viabilizar a integração regional do território baiano.

A seção 2.3 aborda o espaço de análise foco dessa tese: os municípios baianos com até 20 mil habitantes. O descaso com que esses municípios são tratados nos estudos e pesquisas sobre a realidade socioeconômica da Bahia é ressaltado. Com base em informações econômicas e sociais, as características dos pequenos municípios são expostas, enfatizando seu baixo nível de atividade econômica e alta dependência do setor público.

2.1 DO DESCOBRIMENTO À REPÚBLICA VELHA: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A HISTÓRIA ECONÔMICA DA BAHIA

22 de abril de 1500. A data é conhecida como o dia em que as naus portuguesas chegaram ao litoral brasileiro, mais precisamente, como o dia em que os portugueses ancoraram na Bahia. Não deve ser vista como exagerada, à princípio, a afirmação de que o Brasil começou pela Bahia¹. Durante os três primeiros séculos da colonização portuguesa, a Bahia foi o centro político comercial da colônia brasileira.

¹ A palavra Brasil se refere aqui ao território colonizado pelos portugueses a partir de 1500. Reconhece-se que este território já era ocupado por diversas populações indígenas e que a sua formação histórica não se inicia quando da chegada dos europeus.

A ocupação do território não aconteceu no momento imediato à chegada dos descobridores e nem de maneira homogênea. Tampouco se deu de forma pacífica (TAVARES, 2001; MATTOSO, 1992). Com a chegada do governador-geral Tomé de Souza, em 1549, teve início a construção da cidade de Salvador, com o objetivo de dar segurança às capitânicas estabelecidas nas terras recém-descobertas (TAVARES, 2001). Ainda no século XVI, os portugueses implantaram a cultura açucareira na região do Recôncavo, que seria a base da economia baiana durante os três séculos seguintes e que permitiria a fixação dos colonizadores, acompanhada do cultivo do algodão e do fumo.

A expansão da criação de gado na segunda metade deste mesmo século possibilitou o adentramento do território baiano, rumo ao então chamado sertão, que era formado por toda a área distinta do litoral. Paralelamente à busca por novas terras para a pecuária, as missões religiosas também auxiliaram na ocupação da hinterlândia da Bahia, com jesuítas e franciscanos se estabelecendo nas longínquas regiões para catequizar os índios que lá viviam. De acordo com Mattoso (1992, p. 75),

A busca do ouro, prata e de pedras preciosas, as expedições militares para exterminar índios e a condução do gado em imensas boiadas que exigiam novas pastagens, todas essas incursões foram, de algum modo, responsáveis pela ocupação do interior baiano. No fim do século XVII, a Capitania da Bahia já tinha sido percorrida em todos os sentidos. Era terra conhecida, mas pouco povoada.

A formação das cidades do litoral e Recôncavo aconteceu de maneira distinta da verificada no sertão, ocorrendo em função dos vários rios navegáveis que compunham a região e facilitavam o escoamento da produção e o deslocamento das populações (MATTOSO, 1992). Desde a constituição do que hoje é o Estado da Bahia, as diferenças entre o litoral e o interior existem e o decorrer dos séculos não foi capaz de superar tais desigualdades econômicas, populacionais e sociais.

A Bahia colonial não possuía características discrepantes das comumente relacionadas ao Brasil da época. Agrária, mercantil, socialmente hierarquizada, oligárquica, repressiva e escravista (TAVARES, 2001). Com relação a este último aspecto, Tavares (2001, p. 53) afirma que “toda a economia da Bahia no período colonial estava baseada no trabalho do africano escravo”, sendo o comércio de escravos um “projeto comercial” de Portugal (TAVARES, 2001, p. 52). O trabalho livre existia, mas este era periférico.

Um aspecto fundamental da sociedade baiana no período colonial era a diferenciada estratificação social existente entre a cidade e o campo – leia-se, entre cidade de Salvador/Recôncavo e o restante do território –, o que se constituía em entrave importante à formação de uma economia de mercado e acirrava a concentração de renda. O meio rural era caracterizado pela polarização senhores/escravos, enquanto “[...] a formação urbana é bastante diversificada em estratos a partir de critérios de fortuna, prestígio político, posição funcional e situação de cor” (SEPLANTEC, 1978a, p. 40). Outra característica dessa sociedade era o entesouramento como objetivo principal dos agentes, com destaque para os comerciantes (SEPLANTEC, 1978a).

Deve-se se destacar que a sociedade colonial estava fundamentada tanto no preconceito racial – superioridade dos brancos sobre os negros –, quanto no preconceito étnico – superioridade do português sobre o brasileiro (SEPLANTEC, 1978a; AZEVEDO, 1956). Este duplo preconceito associava-se à ideia de que o trabalho era atividade estigmatizada, a ser exercida pelos inferiores. Assim,

junte-se à ideologia de cor a ideologia da fortuna e o preconceito colonial contra o trabalho, função de negro cativo, e percebe-se que o brasileiro livre, branco ou mulato, não detentor de cabedais e dependente do seu próprio trabalho, terá diante de si todas as barreiras da sociedade estamental [...] (SEPLANTEC, 1978a, p. 45).

Ao abordar os efeitos econômicos do processo de colonização na Bahia, Mattoso (1992, p. 75) destaca que tal processo criou “[...] uma economia agrícola de monocultura, complementar à economia portuguesa. A produção maciça de um único bem e a atrofia quase total de manufaturas originaram, por sua vez, uma situação de dependência econômica”. O predomínio das atividades intermediárias de agroexportação ressaltava a ausência de mentalidade empresarial por parte da classe comercial. O desabastecimento era problema constante a ser enfrentado na capital da colônia. Eram comuns os episódios de falta de alimentos, produção, escassez de moeda, de arrecadação, entre outros. Mesmo com esse cenário de carência, o povo se deslocava do interior para a cidade, ainda que para viver em condições sociais precárias (AGUIAR, 1960a).

No início do século XIX, a Capitania da Bahia apresentava uma atividade econômica de destaque para a época. O mesmo pode ser dito em termos políticos, com o começo de uma série de motins, levantes e lutas que marcariam a História da Bahia desde então. Goes Calmon

(1978, p. 43) descreve o comércio da cidade de Salvador desse período como rico e opulento, “[...] talvez, o principal de toda a colônia [...]”. Com o crescimento das atividades mercantis e produtivas, que resultaram na ampliação da pauta exportadora na segunda metade dos anos de 1700, as insatisfações com a Metrópole aumentavam. A defesa do monopólio comercial por parte de Portugal era um dos motivos dessa insatisfação dos colonos. Assim, “[...] à medida que a Capitania da Bahia se desenvolvia, crescia o conflito dos moradores com as autoridades coloniais e a Metrópole, que enviava os governadores e vice-reis e os controlava” (TAVARES, 2001, p. 168).

O decreto de abertura de portos, de 1808, foi muito bem recebido pelos comerciantes e produtores da época e considerado “[...] libertador do servilismo econômico” (GOES CALMON, 1978, p. 24, grafia original)². Os efeitos positivos sobre a economia colonial foram os mais diversos, conforme apontado por Almeida³ (2015, p. 14):

Ele veio [...] eliminar intermediários, e assim possibilitar maior preço ao vendedor nacional e menor preço ao importador; animou o comércio; introduziu novas ideias, confortos e instrumentos de trabalho, embora tivesse fomentado as importações de novidades e bugigangas, em parte, no comércio a crédito, e que viriam imperceptivelmente agravar o nosso balanço de pagamentos.

O fim da condição de colônia deixou suas marcas no ambiente socioeconômico da Bahia, evidenciando a fragilidade da estrutura política da cidade de Salvador, até então sob domínio dos comerciantes e militares portugueses, a quem pertencia “[...] a posse da riqueza e toda a força capitalista e financeira” (GOES CALMON, 1978, p. 57, grafia original). Durante a fase das lutas pela independência⁴ travadas no território baiano, a exploração colonial tornou-se nítida na cidade com o encarecimento dos gêneros alimentícios, e com o qual os dominadores se beneficiavam: “[...] preocupando-se mais com o pé de meia do que no apoio à população brasileira [...] não se impediu a carestia, a especulação desenfreada e a fome. O caráter da

² Publicado originalmente em 1925. A reimpressão feita pela Comissão de Pesquisa Econômica (CPE) em 1978 manteve a grafia original.

³ Trabalho apresentado em 1949, na Conferência sobre economia baiana promovida pelo Instituto de Economia e Finanças da Bahia, publicado posteriormente pela Revista de Economia e Finanças, em 1972. Aqui, utilizou-se da republicação feita pelo Corecon-BA, em comemoração ao Centenário de nascimento de Rômulo Almeida.

⁴ Iniciada em 1822 e encerrada em 1823, a luta pela independência do Brasil ocorreu no Recôncavo baiano e contou com a participação de número expressivo de pessoas – soldados e voluntários – que resistiram à tentativa de manter a Bahia unida a Portugal. Em 02 de julho de 1823, o exército português desocupou Salvador. “Data máxima na Bahia, o 2 de julho é igualmente data histórica do Brasil” (TAVARES, 2001, p.247). Para maiores detalhes sobre a luta pela independência na Bahia, ver Tavares (2001).

exploração colonial põe-se a nu diante do conjunto da sociedade colonial” (SEPLANTEC, 1978a, p. 44).

A luta pela independência não apenas influenciou o ambiente político local, que resistiu às nomeações feitas pelo imperador D. Pedro I para o governo da Província (TAVARES, 2001), mas atingiu os elementos básicos do sistema colonial na Bahia, a saber: absolutismo, exclusivismo comercial, trabalho escravo e sociedade estamental (SEPLANTEC, 1978a, p. 45). O descontentamento com a situação política do império e com as medidas tomadas pelo imperador, incluindo a abdicação do trono em 1831 e, conseqüentemente, a necessidade da regência até a maioria do príncipe herdeiro, resultou em várias tentativas de rompimento com o poder centralizador imperial⁵. Tal descontentamento era compartilhado tanto pelas massas urbanas livres, quanto pela massa escrava que ansiava pelo fim da ordem escravista.

Além disso, a luta pela independência e o alto custo de manter as tropas resistentes ao domínio português fizeram com que muitos detentores de capitais tivessem suas reservas aniquiladas ou diminuídas, com perda considerável de patrimônio físico (GOES CALMON, 1978). Assim, a luta “[...] foi vitoriosa, mas abortou o ciclo de crescimento dos vinte primeiros anos do século XIX, cobrando um elevado preço à Bahia, por todo o restante do século [...]” (SPINOLA, 2009, p. 42).

As condições internas para o desenvolvimento da economia baiana eram contraditórias. Percebe-se iniciativas individuais de implementação de novas técnicas e maquinários, mas os estrangulamentos produtivos eram diversos: ausência de infraestrutura modal em boa parte do território e, quando existente, em condições precárias; entraves burocráticos para a comercialização dos produtos; escassez de insumos; ausência de crédito para as lavouras (ALMEIDA, 2015).

Com a expulsão dos comerciantes portugueses e, por consequência, do seu capital comercial, a oligarquia agrária enfrentou dificuldades de se capitalizar. Mesmo assim, conseguiu manter

⁵ A mais conhecida dessas revoltas, a Sabinada, foi derrotada em 1838. “É considerada ‘revolta separatista da Bahia’, designação superficial e que esconde o seu propósito de revisar o regime monárquico constitucional unitário estabelecido no Brasil pela Constituição outorgada em 25 de março de 1824” (TAVARES, 2001, p. 265). Para maiores detalhes sobre a Sabinada e os demais movimentos políticos da Bahia na primeira metade dos anos 1800, ver Tavares (2001).

a sua pauta conservadora, em defesa da monarquia e do escravismo. Com a ruptura do pacto colonial, a base econômica do novo bloco de dominação da Província era constituída por i) comerciantes estrangeiros, majoritariamente ingleses, que comandavam as operações no porto, voltadas para a exportação e importação; ii) comerciantes baianos – na verdade, brasileiros –, que controlavam o comércio interno e de escravos, além da intermediação fazenda-porto; iii) senhores de engenho que, “[...] apesar de não hegemônicos ao nível econômico, são amplamente compensados pelo exercício do poder político local, pela posição de prestígio na Corte, pelo controle dos cargos na administração imperial” (SEPLANTEC, 1978a, p. 48).

Para Azevedo (1969), o debate das teorias econômicas do século XIX interferia diretamente no cotidiano da população baiana, como no caso do motim “carne sem osso e farinha sem caroço”⁶, de 1858. Havia um embate entre as ideias liberais e aquelas conservadoras da estrutura socioeconômica do modelo colonial, entre o incentivo à industrialização e à agricultura.

Passado esse período de contestação político social, a economia brasileira e a economia baiana ingressaram nos meados do século XIX com elevado otimismo econômico, fruto do estabelecimento de várias instituições bancárias e do aumento da circulação de moeda, expansão dos gastos públicos, do fim do tráfico negreiro, da incipiente urbanização. No caso da Bahia, as notícias dos “[...] vários empreendimentos a que se lançavam os baianos” (AGUIAR, 1969, p. XIV) sugeria a

[...] ideia de que preparava-se a Bahia para encerrar um período de economia preponderantemente extrativa e agrícola, de caráter colonial, para se lançar a nova etapa de progresso econômico ao qual não faltariam sequer as diversas necessidades ao custeio de importações de equipamentos e técnicas necessárias (AGUIAR, 1969, p. XIV).

Uma vez que boa parte das poupanças no período colonial era destinada para a compra de escravos, a extinção do tráfico negreiro, em 1850, liberou capitais para serem investidos em outras atividades. Para Aguiar (1960b), a concentração desses capitais nas mãos de um grupo de empresários permitiria a formação de um conjunto de recursos disponíveis ao

⁶ Protesto contra o aumento no preço dos alimentos e contra o oligopólio exercido pelos intermediadores comerciais que controlavam a venda desses produtos na cidade de Salvador. Sobre esse motim, ver Tavares (2001), Azevedo (1969) e Mattoso (1992).

investimento. Entre 1845 e 1858, oito estabelecimentos de crédito foram fundados em Salvador e mais outros estabelecimentos em Cachoeira, Santo Amaro, Nazaré e Valença, de modo que “[...] dispunha, enfim, a Bahia, do aparelho de crédito indispensável ao seu florescimento” (AGUIAR, 1960c, p. 132).

A cidade de Salvador refletia essa aspiração progressista experimentando, no início da década de 1850, uma intensa vida social e urbana, que abrangia desde a variedade de obras de infraestrutura urbana e de construção de prédios públicos, à disponibilidade no comércio local de bens e mercadorias importadas. Segundo Azevedo (1969, p. 18), essa “[...] era a ambiência e a nova estrutura para a formação de um regime capitalista que tenderia a substituir-se à ordem colonialista tradicional”.

O entusiasmo não perdurou. Em 1860, o governo imperial implementou a reforma bancária, centralizando a emissão de moeda no Banco do Brasil⁷, como forma de controle da inflação, e atingindo as necessidades de financiamento dos novos empreendimentos em outras praças fora do Centro-Sul (AGUIAR, 1960c). De acordo com Aguiar (1960c, p. 134), não há dúvida “[...] quanto a relação entre aquela reforma ou crise bancária que se lhe seguiu, e a redução no ritmo de progresso do grande estado nortista”.

Entre 1873/74, uma forte crise econômica atingiu a Bahia, afetando diretamente a cultura canavieira e contribuindo para o declínio da produção de açúcar no Recôncavo (AGUIAR, 1969; MATTOSO, 1992; TAVARES, 2001; SEPLANTEC, 1978a). A falta de modernização nos engenhos, que permaneciam empregando praticamente os mesmos equipamentos há mais de 200 anos, a concorrência com o açúcar de beterraba europeu e com o açúcar de cana de outras regiões da América e da África, a dependência do capital comercial e o fim do tráfico negreiro são fatores que contribuíram para expor a fragilidade da estrutura produtiva da atividade canavieira baiana.

A proibição do tráfico de escravos provocou efeitos perturbadores na economia baiana do século XIX, que não se limitaram a este período e que foram intensificados pela abolição da

⁷ Algumas décadas antes, o governo imperial tinha autorizado a emissão de moeda pelos bancos comerciais, o que foi intensificado nos anos de 1850. O Banco da Bahia, criado em 1858, estava entre os estabelecimentos autorizados a emitir moeda. Para maiores detalhes sobre o papel dos bancos durante o século XIX na Bahia, ver Aguiar (1969), Goes Calmon (1978) e Azevedo (1969).

escravatura em 1888. Paralelamente ao declínio da produção açucareira, a lavoura cafeeira ascendia no país, exigindo mão de obra que era comercializada da região Nordeste/Norte do país para o Centro-Sul. O comércio de escravos em benefício da região cafeeira ocasionou uma escassez de braços nos engenhos, cujos senhores eram extremamente resistentes ao trabalho livre e, mais ainda, assalariado (TAVARES, 2001; MATTOSO, 1992; AZEVEDO, 1969; AGUIAR, 1977).

Azevedo (1969) destaca o efeito paradoxal que o fim do tráfico negreiro produziu na economia baiana, uma vez que a Bahia, majoritariamente a cidade de Salvador, era o maior centro importador e distribuidor de escravos:

[...] de um lado, libertou somas consideráveis até então empregadas no comércio de *ébanos*, somas que ficaram sem imediato emprego e que foram sendo aproveitadas pelo comércio, pela lavoura e pela indústria em aplicações fracionadas; por outro lado, reduziu a mão de obra da indústria do açúcar e, por causa de seus efeitos na região Centro-Sul que começava a prosperar com o surto cafeeiro, ensejou o incremento das vendas de escravos, a preços cada vez mais elevados, para as províncias de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (AZEVEDO, 1969, p. 14-15, grifo do autor).

Adicionalmente à crise na lavoura da cana de açúcar, Goes Calmon (1978) destaca outros três fatores anteriormente ocorridos, como colaboradores da então crise econômico-comercial que afetou a Província da Bahia até 1890: a seca de 1859, cujos efeitos foram sentidos não apenas no semiárido, mas no abastecimento dos principais centros comerciais da Bahia; a redução da exploração de minerais, na região da Chapada Diamantina, no final da década de 1860; a baixa do algodão.

Outro fator a ser mencionado foi o abalo sofrido pela produção fumageira com o fim do tráfico negreiro. O fumo não tinha o mesmo peso nas exportações baianas do século XIX, mas, ainda assim merece destaque pela regularidade de sua produção e pelas características de sua lavoura, baseada nos pequenos lavradores e suas famílias, paralelamente a outras culturas de subsistência. Isso não impediu que a sua comercialização fosse dominada pelo capital mercantil estrangeiro, que se apropriava de quase todo o excedente gerado, restando muito pouco para os pequenos produtores (SPINOLA, 2009). Essa comercialização era feita por meio dos navios que traziam os escravos e exportavam o fumo para a África.

A decadência da cultura canavieira e a abolição da escravatura – ocorrida, ressalta-se, tardiamente no Brasil – expuseram o caráter colonial ainda predominante nas principais atividades econômicas da Província da Bahia. A principal alteração do ponto de vista econômico entre os períodos históricos colonial e imperial foi dada pelas mudanças nos padrões de comercialização, com a extinção do “exclusivo metropolitano”, ou seja, do monopólio comercial da metrópole, e a permissão para comercializar com outros mercados, ainda que com restrições, viabilizando a formação de uma burguesia local (SEPLANTEC, 1978b, p. 32). A participação da produção baiana nas exportações brasileiras se reduziu consideravelmente na fase final do Império no Brasil e, por consequência, a sua contribuição para a geração de riqueza e renda do país. Tal fato resultou em perda de expressão da economia baiana: “[...] ocupando o lugar de metrópole local no período colonial, vê-se cada mais preterida no processo de formação da economia nacional [...]” (SEPLANTEC, 1978b, p. 33).

Assim, a economia baiana ingressou no período republicano com o desafio de recuperar a sua posição na economia nacional e de superar o modelo agromercantil que caracterizou historicamente a sua formação. A transição da metrópole colonial à condição de Província foi um caminho difícil e incompleto, haja vista que muitos dos aspectos socioeconômicos que marcaram o período colonial se mantiveram no decorrer do império. Já nos primeiros anos da República, essa recuperação apresentaria sinais de dificuldades, mesmo com o advento da expansão da cultura do cacau, no sul do Estado.

Apesar das condições ambientais propícias à lavoura cacaeira, alguns fatores prejudicavam os rendimentos dos produtores, inicialmente proprietários de pequenas propriedades (DANTAS, 1922; ALMEIDA, 2015; GOES CALMON, 1978). Segundo Almeida (2015, p. 32),

[...] o custo e a dificuldade dos transportes, difíceis pelo terreno, salvo o aproveitamento de alguns trechos fluviais [...], e descuidados pelo caráter sinecurista dos orçamentos públicos, retiravam grande parte do que a terra oferecia aos pioneiros e estimulavam os intermediários.

Esses fatores também são mencionados por Dantas (1922) ao se referir à região do cacau no início do século XX, caracterizando-a pelo atraso dos métodos e técnicas de cultivo, pelo descaso do poder público e pela ausência de infraestrutura para escoamento da produção. Spinola (2009) destaca a falta de internalização na região dos lucros produzidos, destinados,

por um lado, a satisfazer o consumo exacerbado dos “coronéis” e seus herdeiros, e por outro, a beneficiar as casas exportadoras que controlavam a comercialização.

A produção cacaueteira teve um crescimento expressivo no final do século XIX, passando a ocupar papel de destaque nas exportações baianas, até assumir no início dos anos 1900 a posição de principal produto exportado (MARIANI, 2009; SEPLANTEC, 1978b; TAVARES, 2001; AGUIAR, 1977; ALMEIDA, 2015; GOES CALMON, 1978). No entanto, tanto a sua produção física quanto a renda por ela gerada não se equiparavam àquelas geradas pela economia cafeeira do centro-sul do país, configurando-se em perda de participação das exportações baianas no conjunto das exportações do Brasil. Deste modo, a performance da lavoura cacaueteira baiana “[...] indica a restrita participação no processo de acumulação de capital do país” (SEPLANTEC, 1978b, p. 19), com efeitos negativos para o processo de desenvolvimento da Bahia, haja vista o caráter agroexportador da sua economia.

Sobre a perda de posição no mercado internacional, no decorrer da década de 1930, do cacau produzido na Bahia – que, apesar do crescimento, não conseguiu acompanhar a expansão na produção da costa africana – Almeida (2015) destaca elementos que contribuía negativamente para a competitividade e produção desse fruto:

[...] as flutuações de preços e mercados que, associados à falta de transportes, de comunicações, de crédito e à impossibilidade de armazenamento, permitiam o fácil controle pelos importadores estrangeiros, e o melhor proveito dos grandes intermediários e únicos financiadores e informantes; a imprevidência e megalomania de grande parte dos lavradores nas épocas boas [...]; e, afinal, o fato de que, numa zona despreparada, em vez de o Estado promover as inversões públicas, necessárias à utilização de toda a produtividade potencial da zona, ele lançou mão avidamente das receitas do cacau para cobrir as aperturas crônicas de um orçamento sobrecarregado, num grande território carente de pequenos e estéreis auxílios e, sobretudo, com a necessidade de dar empregos públicos aos desempregados de todas as categorias (ALMEIDA, 2015, p.33).

A ascensão da cultura do café no final do século XIX nas regiões de São Paulo e Paraná é um aspecto marcante do processo de perda de influência político-econômica da Bahia na economia nacional (AGUIAR, 1977; MARIANI, 2009; TAVARES, 2001; ALMEIDA, 2015; SEPLANTEC, 1978a, 1978b). Isso porque a estrutura político-administrativa, que já havia sido deslocada para a região Centro-Sul com a mudança da capital do país para o Rio de

Janeiro ainda no século XVIII⁸, passa a de fato ser direcionada para as ações de incentivo econômico desta região, ficando o restante do território em plano secundário. Associado ao aumento da influência política e econômica dessa área geográfica, a atração de mão de obra (nacional e estrangeira) permitiu a formação de um mercado de trabalho que, embora precário, em muito se distanciava das relações de trabalho pouco monetizadas que predominavam na economia baiana.

Os problemas referentes à consolidação de um mercado de trabalho após a abolição da escravatura são destacados por vários autores que se dedicaram à análise econômica da Bahia do final do século XIX e início do século XX, tais como Dantas (1922), Aguiar (1977), Almeida (2015), Tavares (2001), Goes Calmon (1978), Mariani (2009).

De acordo com Tavares (2001), o que ocorreu de fato foi a substituição do trabalho escravo pelo trabalho semiescravo, em todas as suas formas (meação, terça, foro e dias de trabalho gratuito obrigatório, jornadas extenuantes), principalmente no meio rural, mas não limitado a este.

Pela meação, o trabalhador rural meeiro entregava ao dono da terra metade do que produzia na roça. Pela terça, entrega a terça parte da produção. Pelo foro, o trabalhador pagava pelo uso da terra em que plantava ou criava gado e ainda entregava o que produzia ao dono da terra pelo preço que ele estipulasse. O dia ou dias de trabalho gratuito obrigatório era a forma de “pagamento” pela roça que o trabalhador plantara e na qual produzia. [...] Em Salvador também havia o trabalho semiescravo (TAVARES, 2001, p. 362).

Entre os que exerciam trabalho remunerado monetariamente, Dantas (1922) chama a atenção para a prática comum de atraso no pagamento de salários. Ao se referir ao trabalhador rural, este autor enfatiza os traços da escravidão que ainda permaneciam nas relações de trabalho das primeiras décadas dos anos 1900:

Ha mesmo, entre nós, o pessimo habito, que ainda é um dos residuos da vida da escravidão, de ligar pouca importancia aos direitos e liberdades dos jornaleiros do campo. Muitas violencias se commettem contra ele, garantidas

⁸ A sede do governo-geral foi transferida para o Rio de Janeiro em 1763, impulsionada pelo crescimento da produção de metais preciosos em Minas Gerais e Goiás e pela proximidade com as fronteiras do Sul. No entanto, o centro comercial da colônia continuou sendo a praça de Salvador, que foi paulatinamente perdendo representação na economia do Império (AGUIAR, 1977; MARIANI, 2009; AZEVEDO, 1969; SEPLANTEC, 1978a; GOES CALMON, 1978). Spínola (2009), no entanto, aponta que a transferência da capital da colônia para o Rio de Janeiro marca o início do declínio da Bahia, sendo todo o poder político e econômico ali centralizado.

por afrontosa impunidade, pelas quaes o povo, em geral, não tem nenhuma responsabilidade, e sim os governos, que acoçoam e estimulam, com a sua inação e até apoio aos grandes culpados, a immoralidade desses costumes detestáveis [...] (DANTAS, 1922, p. 39-40, grafia original).

Percebe-se, assim, que havia mais um obstáculo a ser superado no caminho de consolidação de uma economia desenvolvida, nos moldes do que se acreditava no início do século XX, cuja característica principal era a ascensão da indústria e a transição para a produção de bens manufaturados. A formação do mercado de trabalho é elemento histórico considerado determinante na análise das desigualdades sociais no Brasil (THEODORO, 2005; DELGADO, 2005) e, na Bahia, a resistência em migrar do trabalho escravo/não remunerado para o trabalho livre remunerado é mais um elemento a agravar a precariedade das relações internas deste mercado. Para Tavares (2001, p. 362), nessa “[...] demorada coexistência do trabalho assalariado com o trabalho semiescravo está a maior falha da economia baiana”.

A tese de que o fim do tráfico negreiro e a expansão da cultura cafeeira teriam gerado problemas de escassez de mão de obra na Bahia não parece ter muito fundamento quando se considera o contingente de pessoas que pertenciam à chamada economia de subsistência. Esta pode ser definida como

o conjunto de atividades econômicas e relações de trabalho que propiciam meios de subsistência e/ou ocupação para uma parte expressiva da população, mas que não são reguladas pelo contrato monetário de trabalho assalariado, nem visam primordialmente à produção de mercadorias ou de serviços mercantis com fins lucrativos (DELGADO, 2005, p.38).

Este setor predominava em parte considerável do território baiano na segunda metade do século XIX, fato que não se alterou durante as primeiras décadas do século seguinte. Era a base da economia do interior, do sertão, ainda que a produção pecuária e de grãos com fins comerciais existisse em algumas regiões (MATTOSO, 1992; TAVARES, 2001; ALMEIDA, 2015). As lavouras de mandioca – denominadas “lavoura do pobre” (MARIANI, 2019, p. 111) –, milho, feijão, criação de caprinos, dentre outras, geravam um excedente muito baixo. Além disso, os grandes latifúndios, reforçados pela promulgação da Lei de Terras, em 1850, impediam o acesso à terra e inibiam a agricultura familiar⁹.

⁹ Sobre os efeitos da promulgação da Lei de Terras no Brasil e as dificuldades por ela geradas na economia brasileira, ver Delgado (2005).

Não se pode dizer, portanto, de escassez de mão de obra no interior, haja vista a população de moradores rurais que ofereciam seus serviços em troca de mercadorias e de cultivo de um pedaço de terra. O mesmo pode ser observado para as regiões produtoras de produtos exportáveis. Mattoso (1992) afirma que havia uma aversão ao trabalho agrícola entre a população baiana e que esta aversão estaria atrelada ao sistema escravista: “assalariado ou meeiro, o agricultor, à força de trabalhar lado a lado com escravos, sentia-se reconduzido à escravidão. Preferia viver na miséria que se submeter a um proprietário de mentalidade escravista” (MATTOSO, 1992, p. 530). Esta afirmação parece indicar que havia uma escolha para o trabalhador rural e de que ao ser empregado ele estaria livre da miséria, o que não se percebe ao se analisar a realidade social da época e as características da economia de subsistência.

As relações econômicas do interior do território baiano e sua dinâmica social são pouco relatadas nas análises dos períodos colonial, imperial e da república velha. Há menções a algumas cidades do interior de maior destaque – como Caetitê, Juazeiro, Alagoinhas, Vitória da Conquista, Senhor do Bonfim, Feira de Santana, Jacobina, Jequié – fora dos limites do Recôncavo e do Sul do estado, mas sem detalhamento das suas relações socioeconômicas (DANTAS, 1922; AZEVEDO, 1969; MATTOSO, 1992; TAVARES, 2001; ALMEIDA, 2015; MARIANI, 2009; SEPLANTEC, 1978a; 1978b). A vida do sertão parecia não merecer a atenção da capital da colônia/Província/estado. Talvez, por isso, a surpresa quando um movimento organizado arrebatou uma multidão – estimada em 30.000 pessoas em 1897 (GARCEZ, 1977, p. 23) – para o sertão de Canudos e imputou derrotas militares tanto às autoridades regionais, quanto às nacionais.

Ao se referir à situação econômica da Bahia na última década do século XIX, quando se deram as lutas no Arraial de Canudos, Garcez (1977) relata que o estado apresentava o seguinte quadro:

[...] o Recôncavo, polo tradicional da economia baiana, em franca decadência; a Região Centro-Sul (incluindo as Lavras Diamantinas, cuja produção mineral praticamente cessara), desenvolvendo a lavoura cafeeira [...]; a Região Sul Litorânea despertando economicamente com a lavoura cacaueteira [...]; a região sertaneja, imprecisamente definida nos seus limites, longínqua e marginalizada do ecúmeno econômico, desvinculada do sistema exportador, [...] praticamente vivendo em regime de produção para subsistência, com alguma ênfase na pecuária” (GARCEZ, 1977, p.12).

Os grandes latifúndios predominavam no sertão baiano da época, composto por poucos povoados e vilas, baixa densidade demográfica e com poucas localidades servindo de entreposto comercial (TAVARES, 2001). A região de Canudos, distante das principais cidades e sob as condições climáticas adversas do semiárido, se caracterizava por “[...] uma ausência, quase total, de relações econômicas e interesses materiais” (GARCEZ, 1977, p. 13), o que surpreendia ainda mais a sua resistência econômica e militar. Classificada por alguns como uma revolta de baderneiros e ladrões (DANTAS, 1922), e por outros de movimento social e religioso (GARCEZ, 1977), fato é que Canudos deixou sua marca na história da Bahia e consequências econômicas, financeiras, sociais e políticas para o estado (TAVARES, 2001).

Essas consequências, no entanto, não foram capazes de promover alteração no espaço econômico nas primeiras décadas dos anos 1900. A região do Recôncavo permaneceu estagnada, ao lado de um Sul litorâneo emergente. As demais regiões (Nordeste, São Francisco, Chapada Diamantina, Semiárido) continuaram a desempenhar um papel de

[...] complementariedade e/ou marginalidade ao setor principal que era o de exportação. A pecuária extensiva, a produção de gêneros alimentícios e a agricultura de subsistência separadas ou combinadamente se mesclavam nessas regiões, ora predominando uma, ora predominando outra forma, como um segmento não incorporado à economia (SEPLANTEC, 1978b, p.78).

O distanciamento da capital Salvador e as dificuldades de transportes e comunicação, com a ausência comum de estradas e ferrovias de acesso a determinadas áreas, contribuíram mais ainda para o isolamento do interior do território (ALMEIDA, 2015; TAVARES, 2001; CALMON, 1978; AGUIAR, 1977; MARIANI, 2009; MATTOSO, 1992). O abandono por parte da administração pública era mais um elemento a agravar a situação socioeconômica dessas áreas, constituída por uma “[...] sociedade que se diria perdida num deserto, onde lhe não chegaram os avanços do progresso”. (VIANA FILHO, 1938, p. 19).

Deste modo, a Bahia do fim da República Velha ainda era caracterizada pelo baixo nível de integração regional e econômica dentro dos seus limites territoriais, pela precariedade das relações no mercado de trabalho e pela necessidade de modernizar a sua estrutura produtiva. A solução apontada, à época, para superação desses entraves estava na industrialização, vista como o principal caminho para a recuperação da economia baiana no cenário nacional e para promover as melhorias sociais.

2.2 O SÉCULO XX E O DESAFIO DA MODERNIZAÇÃO

As transformações ocorridas no cenário político brasileiro da década de 1930 trouxeram implicações importantes para a economia baiana. Os principais líderes políticos não apoiaram a ascensão de Getúlio Vargas à presidência e a Bahia perdeu participação expressiva na nova configuração de poder que passa então a prevalecer no Brasil, com implicações negativas aos seus interesses econômicos (TAVARES, 2001; MARIANI, 2009; SPINOLA, 2009). Além disso, o conservadorismo da velha oligarquia resistente ao advento do capitalismo industrial e o precário mercado interno também contribuíram para a perda de influência política do estado (SPINOLA, 2009).

No final do século XIX, a produção da indústria baiana não se diferenciava muito do que era produzido pela indústria nacional, com destaque para o setor têxtil¹⁰ (MARIANI, 2009; TAVARES, 2001). Havia empresas ligadas à metalurgia, química (sabão, velas, fósforos etc.), madeira, vestuário, bebidas e fumo (SPINOLA, 2009). Essas unidades eram concentradas na região de Salvador e Recôncavo. Segundo Spinola (2009, p. 66), “a maioria dessas empresas eram de pequeno porte, visto que as classes mais abastadas importavam todos os bens de que necessitavam”. No entanto, no final da primeira metade dos anos 1900, essas atividades estavam estagnadas ou mesmo inoperantes e as que se mantinham apresentavam atraso técnico, produtivo e organizacional considerável em relação à indústria do Centro-Sul.

Para Cavalcante (2008), nos anos 1930 não houve uma transferência dos excedentes da lavoura cacaueteira para a atividade manufatureira, como aconteceu no Sudeste, por exemplo, com a cultura cafeeira:

Há várias possíveis hipóteses para essa desarticulação que vão do “consumo suntuário” dos proprietários de terras, passando por uma suposta “aversão cultural” à atividade manufatureira e chegando à ausência de condições institucionais e à falta de mão de obra qualificada. (CAVALCANTE, 2008, p. 74, nota 55).

¹⁰ A Companhia Empório Industrial do Norte, de propriedade de Luís Tarquínio, é considerada como um caso notável do nível de industrialização da Bahia no final do século XIX (ALMEIDA, 2015; TAVARES, 2001; MARIANI, 2009). Considerada por Almeida (2015, p. 43), a “experiência social mais avançada da época”, Luís Tarquínio “[...] planejou sua fábrica, rejeitando as comuns ofertas de fábricas completas e escolhendo a melhor em cada centro ou de cada experiência; bem como, ao mesmo tempo, projetou a vila operária, que já teria sido inaugurada (naturalmente a primeira parte) em 1892, na qual, utilizando as sugestões de ideias e experiência socialistas do Século XIX, instituiu realmente um sistema original de valorização do trabalhador e de estímulo à eficiência”. (ALMEIDA, 2015, p. 43).

Spinola (2009) afirma que a indústria baiana, em especial a têxtil, foi afetada por um grupo de fatores adversos, desde às pragas na matéria-prima (como no caso do algodão), à falta de apoio político e financeiro, até a falta de modernização, passando pelas formas de comercialização. Adicionalmente, havia o problema da baixa remuneração dos trabalhadores, o que dificultava o fortalecimento de um mercado de consumo estimulador das atividades produtivas.

Ao examinar a economia baiana do início do século XX, Mariani (2009) afirma que a política cambial implementada a partir de 1931 foi altamente danosa às exportações baianas, beneficiando a região cafeeira com “[...] com a aquisição a baixo custo das divisas com que custeavam a importação de máquinas e matérias-primas” (MARIANI, 2009, p. 101) para o desenvolvimento do seu parque industrial. Associado a isso, a definição de um teto para o preço do cacau, que era a principal atividade geradora de divisas para a Bahia, provocou prejuízos expressivos à essa lavoura, haja vista que o preço base foi fixado tendo como referência anos de crise (MARIANI, 2009, p. 102).

A retomada da participação da Bahia na política nacional só vai acontecer no final do I Governo Vargas (MARIANI, 2009), quando o estado já apresentava grandes obstáculos ao seu desenvolvimento econômico e social, a começar pela disparidade produtiva entre a sua indústria e a do Centro- Sul, entre as condições do seu setor agrário-exportador e o da Região Sul e Sudeste. Era nítida a desvantagem da economia baiana quando comparada a outras unidades da federação (SPINOLA, 2009). As atividades econômicas eram pulverizadas e desintegradas (AZEVEDO, 2015). Segundo Tavares (2001, p. 460), quando Otávio Mangabeira tomou posse em 1947, encontrou um estado

[...] pobre, atrasado e ferido por sucessivas interventorias do Estado Novo, das quais a única que experimentou tímido programa nas áreas de educação e agronomia foi a de Landolfo Alves de Almeida. [...] Faltavam escolas, hospitais, estradas de rodagem, portos marítimos e fluviais, navios e estradas de ferro.

Do ponto de vista social, a situação da população baiana era precária em vários aspectos:

[...] com quase 80% de analfabetos na sua população, havendo municípios onde essa cifra alcançava a 90% e as oportunidades de matrícula não chegavam a 10 % das crianças em idade escolar [...]; municípios, talvez em maioria, onde não havia um médico, um padre, devastados pela malária, o tracoma, a esquistossomose, a boubá, e cujo excesso de população, não podendo tirar sustento da terra ressequida, embora às vezes fértil, se irrigada, corria a amontoar-se nas invasões e “avenidas de caranguejos” desta capital

[Salvador], quando não se aventurava à epopeia dos “paus-de-arara”, em busca das terras de promessa. (MARIANI, 2009, p. 106).

Essa conjuntura desfavorável¹¹ requisitava uma melhor compreensão das causas da involução socioeconômica da Bahia, da falta de perspectiva empresarial e produtiva, das carências sociais, da ausência de integração territorial. Esses questionamentos foram sintetizados na expressão do *enigma baiano*, creditada ao então governador Otávio Mangabeira e que foi o ponto de partida para a proposição de um plano de desenvolvimento para o estado (TAVARES, 2001).

Deu-se início, assim, há um debate dos mais frutíferos para a economia baiana, com contribuições significativas de importantes estudiosos da realidade socioeconômica da Bahia. Esse debate perpassava o incentivo às atividades tradicionais ou o estímulo à industrialização, sem, contudo, se referir à “[...] participação dos “de baixo” na distribuição do poder da sociedade”. (AZEVEDO, 2015, p. 112).

Ao discutir sobre o enigma baiano, Aguiar (1977) resumiu essas contribuições, destacando que várias foram as causas apontadas para a falta de crescimento econômico e para o atraso industrial da Bahia:

[...] causas institucionais, crédito escasso, técnica atrasada, instrução reduzida, pouco espírito de iniciativa, formação excessivamente jurídico-literária, etc; causas econômicas, como ruína, - pela concorrência do açúcar de beterraba e pelo avanço técnico das usinas antilhanas, - de nossa indústria básica: o açúcar, a escassez de certos recursos; tais como o carvão, o ferro e mesmo o petróleo, o pequeno poder aquisitivo do mercado local, a má orientação de certas linhas de transportes, em traçado ou capacidade, etc. E esta enumeração é apenas exemplificativa. (AGUIAR, 1977, p. 125).

Para esse autor, mais do que causas, o que existiam eram fatores inter-atuantes que explicavam a falta de industrialização na Bahia (AGUIAR, 1977). Ou seja, a involução da economia baiana estaria atrelada à fatores históricos e atuais¹², que agiam conjuntamente dificultando o desenvolvimento econômico do estado. Entre os fatores conjunturais, Aguiar

¹¹ A situação educacional foi tida como das mais graves e a Secretaria de Educação e Saúde foi considerada acima dos interesses políticos, ficando a pasta sob responsabilidade do ilustre educador Anísio Teixeira, que transformou a educação na Bahia com a construção de mais de 250 escolas, contratação de professores titulados e avaliados em provas orais e escritas, criação de Centros Educacionais Integrados. (TAVARES, 2009).

¹² O texto foi escrito pelo autor no final da década de 1950 e publicado em 1958. A referência aqui utilizada é uma republicação da Secretária do Planejamento de 1977.

(1977) apontava i) a alta dependência da temporalidade das safras e das flutuações do mercado externo; ii) a política cambial regressiva; iii) escassez de poupança e investimento. Segundo ele, “recursos naturais e energéticos, mas não dinamizados, mão-de-obra abundante, mas não qualificada, portos bons, mas não aparelhados, não bastam para desenvolver uma região” (AGUIAR, 1977, p. 126).

A alternativa apontada por Aguiar (1977) para superar o atraso econômico da Bahia e promover a industrialização era a de implantação de atividades complementares àquelas desenvolvidas no Sul do país, em uma perspectiva de um projeto nacional de desenvolvimento. Nas palavras do autor: “julgo que devemos orientar-nos antes – e evidentemente se possível – pela complementariedade, de modo a tornar a economia nacional mais sadia e dinâmica”. (AGUIAR, 1977, p. 133).

Mariani (2009) creditava parte do problema econômico vivido pela Bahia na metade do século XX à administração federal e sua política econômica que se mantinha como incentivadora de um desenvolvimento econômico regionalmente desigual e injusto. A outra parte do problema estaria relacionada à aspectos históricos-sociais. A formação cultural da sociedade baiana dificultou a constituição de iniciativas inovadoras para o desenvolvimento econômico no século XX. Soma-se a isso a briga política entre diferentes grupos de poder, que concentraram suas ações nas questões políticas em detrimento dos interesses econômicos do estado. Essa reunião de razões explicaria por que a indústria baiana não conseguiu avançar conjuntamente com a nacional.

Almeida (1986) apontava a existência de aspectos específicos para o baixo crescimento da economia baiana nas primeiras décadas dos anos 1900, mesmo comparada com economias do nordeste, associados a duas razões: geográfica e histórica. Com relação à primeira, o fato de a Bahia estar mais próxima a São Paulo do que Pernambuco, por exemplo, que tinha, à época, um mercado mais denso, com maior população perto do Recife, enquanto que “[...] a Bahia não, a Bahia tinha uma capital excêntrica, não tinha mercado em torno, e estava mais próxima da competição de São Paulo, além da de Pernambuco” (ALMEIDA, 1986, p. 92). Como razões históricas, Almeida (1986) destaca que as grandes obras contra seca, realizadas no governo de Epitácio Pessoa (1919-1922), tiveram como porto o de Recife: “Recife foi a praça que capitalizou com essas obras, e com isso, criou as condições de industrialização ali”

(ALMEIDA, 1986, p. 92). A outra razão histórica seria o fato de que a indústria do açúcar em Pernambuco se manteve, mesmo com as crises do final do século XIX, enquanto na Bahia ela decaiu consideravelmente.

Este autor ainda apontava outro elemento para o atraso econômico da Bahia e, conseqüentemente, para o debate sobre o enigma baiano. Tratava-se de um aspecto cultural, inserido na ideia de que na Bahia nada dava certo, associada à visão de que o baiano era preguiçoso, pouco aberto ao trabalho (ALMEIDA, 1986). Tal ideia estaria mais relacionada a falta de iniciativa empresarial por parte da classe mercantil do que necessariamente à uma característica da população baiana (ALMEIDA, 1986, 2015).

Esse conjunto de explicações para a ausência de industrialização da Bahia no final dos anos 1940 permitiu que estratégias fossem pensadas e executadas para a superação de tal condição. O quadro socioeconômico do estado se caracterizava pela forte dependência das exportações agrícolas, basicamente do cacau, com perda de produtividade, atraso tecnológico e suscetível às oscilações de preço e climáticas; pela falta de industrialização; pela pobreza de sua população e pela carência de serviços sociais (infraestrutura, educação, saúde, saneamento) (ALMEIDA, 1986; SPINOLA, 2009; TAVARES, 2001).

Diante de tal contexto, Spinola (2009) afirma que o enigma baiano não passava de uma falácia, pois

[...] nada poderia existir de enigmático num quadro bastante claro de perda de espaço econômico e político determinado no correr dos séculos XVIII e XIX e agravado nos primórdios do século XX pela ausência de uma política desenvolvimentista que congregasse a classe dirigente baiana. (SPINOLA, 2009, p. 94).

No entanto, muito mais do que o desconhecimento da(s) causa(s) dessa realidade desfavorável, a provocação sobre o enigma baiano parecia procurar, ainda que não explicitamente, reunir esforços para superação desse quadro. Nesse sentido, a busca pela “solução” do enigma mobilizou a intelectualidade baiana e influenciou parte da classe política a defender a construção de uma estrutura de planejamento econômico e de um plano de desenvolvimento.

O ponto inicial dessa construção foi a criação da Comissão de Planejamento Econômico

(CPE), em 1955, pelo governador Antônio Balbino, que delegou a responsabilidade de coordenar os trabalhos à Rômulo Almeida (PESSOTI, 2008; TAVARES, 2001; SPINOLA, 2009). A CPE reunia uma equipe técnica multidisciplinar para a elaboração de um diagnóstico da situação econômica e social da Bahia. Segundo Falcón (2003, p. 25), a CPE

[...] desempenhou o papel de uma entidade que sinalizava para o sentido promocional das possibilidades de investimento na Bahia, mas desenvolveu simultaneamente atividade de pesquisa, funcionando como fórum de debates, promovendo assistência técnica, orientação e elaboração de projetos para os setores público e privado.

A instabilidade da economia baiana se apresentava como um grande desafio. De acordo com Pessoti (2008), a CPE identificou quatro causas para essa instabilidade:

1) grande flutuação nas safras agrícolas; 2) inadequação das políticas monetárias da esfera federal; 3) ausência no estado de uma mão de obra qualificada; 4) ausência de grandes empreendimentos industriais que atraíssem capitais para o estado da Bahia. (PESSOTI, 2008, p. 18).

O resultado do esforço de compreensão da condição socioeconômica da Bahia na segunda metade do século XX foi sintetizado nas *Pastas Rosas* ou *Cadernos Rosas*¹³. Conforme Cavalcante (2008, p. 77), esse documento propunha “[...] a diversificação da produção, o desenvolvimento da indústria e o estabelecimento de maiores vínculos com os mercados locais”.

Ao falar sobre os trabalhos da CPE, Almeida (1986, p. 94) relatou que “[...] a CPE sugeria não estimular a exportação, tratar de desenvolver as atividades internas que entrassem no mercado brasileiro e substituíssem aquilo que se comprava no sul [...]”. Havia o entendimento de que não existia espaço para a indústria leve porque a Bahia não tinha mercado interno e estava entre dois centros produtivos, São Paulo e Recife. Em termos de estratégia de desenvolvimento, Almeida (1986) defendia que muito mais importante do que reservar o mercado regional para a produção do Nordeste, era preciso ter uma fatia do mercado nacional para a produção nordestina, pois assim “[...] é que se opera o processo de desconcentração regional da acumulação”. (ALMEIDA, 1986, p. 163).

¹³ “Chamaram-se Cadernos Rosa porque não havia recursos para reproduzir os textos em mimeógrafos e foi preciso usar o papel disponível na Escola de Enfermagem, que incidentalmente era cor-de-rosa” (PEDRÃO, 2012, p. 10). A Escola de Enfermagem da Universidade Federal da Bahia (UFBA), cedida pelo então Reitor Edgard Santos, foi sede dos primeiros trabalhos para a criação da CPE e, posteriormente, abrigou o Instituto de Economia e Finanças da Bahia na realização das pesquisas que orientavam os trabalhos dessa comissão (PEDRÃO, 2012).

O primeiro Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB) foi apresentado formalmente em 1959 e era fruto dos trabalhos da CPE e das comissões a ela atreladas. Nele, ficava claro que a estratégia era tornar a Bahia uma economia complementar à economia nacional, produtora de bens intermediários, dentro de uma proposta de “desconcentração concentrada” (PESSOTI, 2008; SPINOLA, 2009; CAVALCANTE, 2008). Tratava-se de uma proposta de desenvolvimento integrada, com projetos e políticas para os setores industrial, agrícola e comercial, mas que não obteve o aval da Assembleia Legislativa para sua implantação¹⁴ (PESSOTI, 2008). Com isso, parte das suas ações não foram implementadas. Porém, “[...] a instalação da grande indústria de bens intermediários, representada pela química/petroquímica e por algumas unidades siderúrgicas/metalúrgicas” se constituiu na principal política executada entre as propostas no PLANDEB (PESSOTI, 2008, p. 80).

A opção pela química/petroquímica se justificava pela instalação, desde o início da década de 1950, da Refinaria Landulfo Alves Mataripe, na região do Recôncavo. A Bahia era, à época, a maior reserva de petróleo descoberta no Brasil, o que explicava a instalação da primeira refinaria da Petrobrás em território baiano. Além disso, a carência de insumo básicos pelas indústrias de transformação localizadas no Centro-Sul do país e a política federal de redução dos desequilíbrios regionais¹⁵ são fatores apontados por Teixeira e Guerra (2000) como motivadores dessa escolha.

Um dos gargalos para a industrialização na Bahia havia sido superado com a entrada em operação da Hidrelétrica de Paulo Afonso (1955), que passou a garantir o fornecimento de energia para os grandes consumidores.

A partir da década de 1960, o processo de industrialização da Bahia, tardiamente, se inicia. Dois eventos marcam essa nova fase da economia baiana: a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1966 e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), já no início da década de 1970 (1972). O CIA surpreendeu com o número de projetos atraídos já nos

¹⁴ Independente de se concordar ou não com a proposta de desenvolvimento contida no PLANDEB, este plano tornou-se referência para o planejamento brasileiro dada a qualidade de sua construção e articulação das suas propostas.

¹⁵ Tal política estava baseada no diagnóstico da região Nordeste feito pelo Grupo Técnico de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, no final da década de 1950.

primeiros anos, estimulados pelos incentivos federais de financiamento e pela infraestrutura oferecida pelo governo estadual (TEIXEIRA; GUERRA, 2000). Sobre esse empreendimento, Falcón (2003, p. 39) afirma que

Foi o primeiro grande foco concentrador de investimento do estado, gerador de oportunidades de emprego, de divisas e arrecadação de tributos [...]. Com uma área de 199 km² e dotado de excelente sistema viário, compreendendo a BR- 324, um ramal exclusivo da rede ferroviária, ligação com o aeroporto e sobretudo um porto próprio, o CIA [...] surge como o primeiro centro industrial integrado do continente americano.

Planejado para ser inicialmente um polo de indústrias interdependentes, o CIA passou a receber empresas dos mais diversos segmentos, interessadas nos incentivos fiscais concedidos. Segundo Pessoti (2008), o problema para o CIA da política de incentivos fiscais

[...] estava relacionado à alta rotatividade entre as empresas que ali se instalaram. A história do CIA tem sido marcada por um constante abrir e fechar de empresas, em uma atitude que permite inferir tratar-se de puramente rentista, uma vez que esses empreendimentos se instalariam somente para aproveitar os incentivos. Quando o prazo para usufruto desses incentivos terminava, as matrizes transferiam suas sucursais para mercados mais dinâmicos. (PESSOTI, 2008, p. 90).

No entanto, o fato mais marcante do processo de industrialização baiano foi a inauguração do COPEC, firmando a posição do setor químico/petroquímico como o mais importante da atividade secundária do estado (TEIXEIRA; GUERRA, 2000). A participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) expandiu de 13,4%, em 1970, para 31,9%, em 1990, com diminuição da participação do setor primário – de 21,2% em 1970 para 15,2% em 1990 (PESSOTI, 2008, p. 98). O impacto do COPEC também pode ser verificado no crescimento da receita estadual. Conforme Teixeira e Guerra (2000, p. 91), a “arrecadação industrial de ICM saltou de 30,4%, em 1975, para 55,8%, em 1985, sendo que, desse total, a petroquímica participava em média de 64,1% [...]”. A Bahia finalmente tinha conseguido se industrializar.

Os efeitos da implantação do COPEC não se limitaram ao setor industrial e à arrecadação estadual. Sobre isso, Cavalcante (2008, p. 91) afirma que

[...] desenvolveu-se, no entorno das empresas ali situadas, uma razoável infraestrutura de serviços industriais, e o comércio, sobretudo em Salvador, experimentou uma expansão como consequência do efeito-renda gerado pelo investimento.

As dificuldades vivenciadas pela economia brasileira no decorrer da década de 1980 repercutiram na economia baiana, principalmente pelo papel de complementariedade que os

principais setores da indústria baiana desempenhavam em relação à indústria nacional e pela diminuição das fontes de financiamento público. Com a abertura comercial do início dos anos 1990 e com a redução dos incentivos às exportações, os principais segmentos da indústria baiana se retraíram e o discurso de necessidade de diversificação da economia ganhou força. No entanto, as possibilidades de promoção dessa diversificação estavam bastante comprometidas, dada a capacidade de investimento público, a organização das relações econômicas mundiais e o avanço das novas tecnologias de produção e produto.

Transformações importantes também ocorreram no setor agrícola neste período, com alteração dos principais produtos produzidos e exportados. O cacau e o fumo perdem espaço para o avanço da produção de grãos no Oeste baiano e para a fruticultura da região de Juazeiro (PESSOTI; PESSOTI; SILVA, 2015). Neste sentido, os anos 1990 se configuram para a agricultura baiana como o de alcance de um novo patamar de produção.

Sobre o processo de industrialização ocorrido na Bahia durante a segunda metade do século XX, Lacerda (2009, p. 90) ressalta que ainda que se considerem todas as limitações e resultados, “[...] são inegáveis as mudanças provocadas por este e que transformaram a economia dependente agroexportadora em uma economia com significativa participação do setor industrial”. Tal fato também é destacado por Teixeira e Guerra (2000), Falcón (2003), Cavalcante (2008) e Pessoti (2008).

As políticas de incentivo fiscal foram retomadas no início dos anos 2000, por meio do programa DESENVOLVE, que se constituía em “[...] uma política de atração de investimentos para estimular fluxos de produção e renda no Estado” (PESSOTI; PESSOTI; SILVA, 2015, p. 193). Entre as atividades incentivadas, destacam-se a instalação da montadora de veículos da FORD, como parte do Complexo Amazon e a produção de papel e celulose no extremo sul, com a instalação da VERACEL. Contudo, esses investimentos não foram capazes de provocar modificação significativa na estrutura produtiva da Bahia, sem promover adensamento e diversificação da matriz industrial baiana. Nas palavras de Pessoti, Pessoti e Silva (2015, p. 195), tais inversões “foram importantes para elevar o dinamismo econômico interno, mas não conseguiram promover modificações iguais às verificadas na década de 1970, com o advento do Polo Petroquímico de Camaçari”.

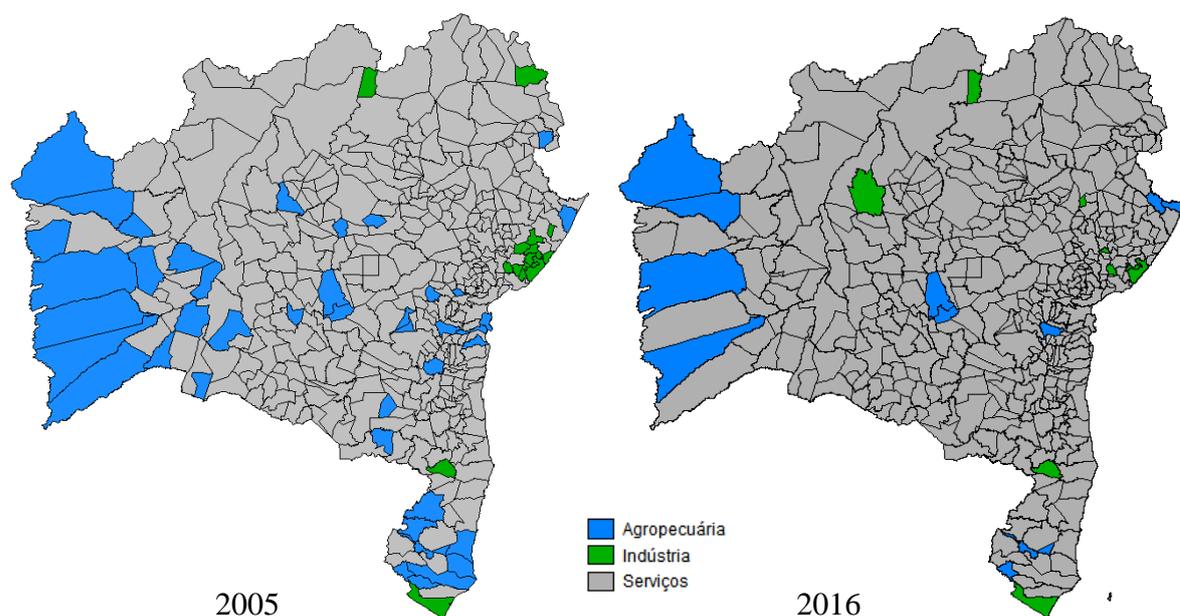
As expectativas de investimento por parte de algumas estatais – como a Petrobrás - e em infraestrutura logística – com a construção e ampliação da malha ferroviária e hidroviária, duplicação de rodovias, como a BR-116 – geraram um clima de otimismo na Bahia nos primeiros 15 anos do século XXI. Acreditava-se que poderia ser formada uma rede de articulação entre os principais centros produtores do estado, com externalidades positivas para toda a economia baiana. A não concretização desses investimentos e o total abandono de muitos deles, associados à crise fiscal das contas públicas federais e à desaceleração da economia brasileira no decorrer da década de 2010, contribuíram para a reversão dessas expectativas. O desgaste do parque industrial, o acirramento da concorrência internacional, as novas formas de organização da produção, a reduzida integração territorial, a baixa oferta de postos de trabalhos qualificados, os gargalos do escoamento da produção, a ausência de políticas industriais são grandes desafios a serem superados pela indústria baiana neste século.

Observa-se que o processo de industrialização da Bahia esteve fortemente pautado na ação do Estado e em uma perspectiva de promoção do desenvolvimento econômico que tinha como condição precípua a ocorrência de tal processo. Diante das dificuldades e transformações pelas quais passou a estrutura estatal brasileira, principalmente depois do predomínio do pensamento neoliberal nas políticas econômicas do final do século XX, o papel estimulador do Estado ficou comprometido. A falta de políticas nacionais de desenvolvimento regional também afetou negativamente a continuidade das estratégias de expansão e modernização do parque industrial baiano. Assim, é possível identificar, a partir dos anos 1960, períodos de crescimento e de desaceleração da economia baiana, conforme maior ou menor atuação das instituições públicas.

Em sua análise sobre os cinquenta anos da industrialização na Bahia, Teixeira e Guerra (2000) caracterizam a dinâmica de desenvolvimento econômico baiana como espasmódica e exógena. A primeira característica se refere às fases descontínuas de expansão, associadas aos surtos de investimento das políticas governamentais de incentivo à desconcentração regional, destacadas também por Pessoti (2008) ao discutir os ciclos econômicos desse período. A segunda, não dissociada da primeira, resulta da alta dependência de capitais exógenos e da carência de capacidade empresarial local apta a promover o dinamismo endógeno (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

Uma outra característica do processo de industrialização baiano é a concentração espacial das atividades. Historicamente, as atividades econômicas estiveram concentradas na Região do Recôncavo e, posteriormente, na Região Sul com a produção cacaueteira, ou seja, na região litorânea do estado. A partir dos anos 1990, ganham destaque, o entorno das cidades de Barreiras (Oeste) e Juazeiro (Norte), Teixeira de Freitas (Extremo Sul), acompanhadas de alguns centros comerciais e de prestação de serviços, como Vitória da Conquista e Guanambi. Esta configuração econômica apresenta como particularidade do território baiano o desenvolvimento “pelos extremos” (PORTO, 2002; BAHIA, 2001). Na parte central do território, o seu *interior*, predominam as atividades de baixo dinamismo, com destaque para a agricultura de subsistência. Tal realidade, já identificada na Bahia pré-industrialização, não foi alterada pelas modificações na estrutura produtiva do fim do século XX e início do século XXI.

Mapa 1 – Estrutural setorial do PIB municipal, por principal setor de atividade – Bahia, 2005 e 2016



Fonte: Elaboração própria (2020) com base em Lacerda (2009, p. 92), para o ano de 2005, e nas informações da SEI (2018), para o ano de 2016

O Mapa 1 apresenta os municípios baianos com base no setor de atividade que mais contribuiu para o PIB municipal. Percebe-se que, em 2016, apenas em nove municípios (Barrocas, Camaçari, Conceição do Jacuípe, Dias D’ávila, Gentio do Ouro, Itapebi, Mucuri, São Francisco do Conde e Sobradinho) o setor secundário era o que apresentava maior

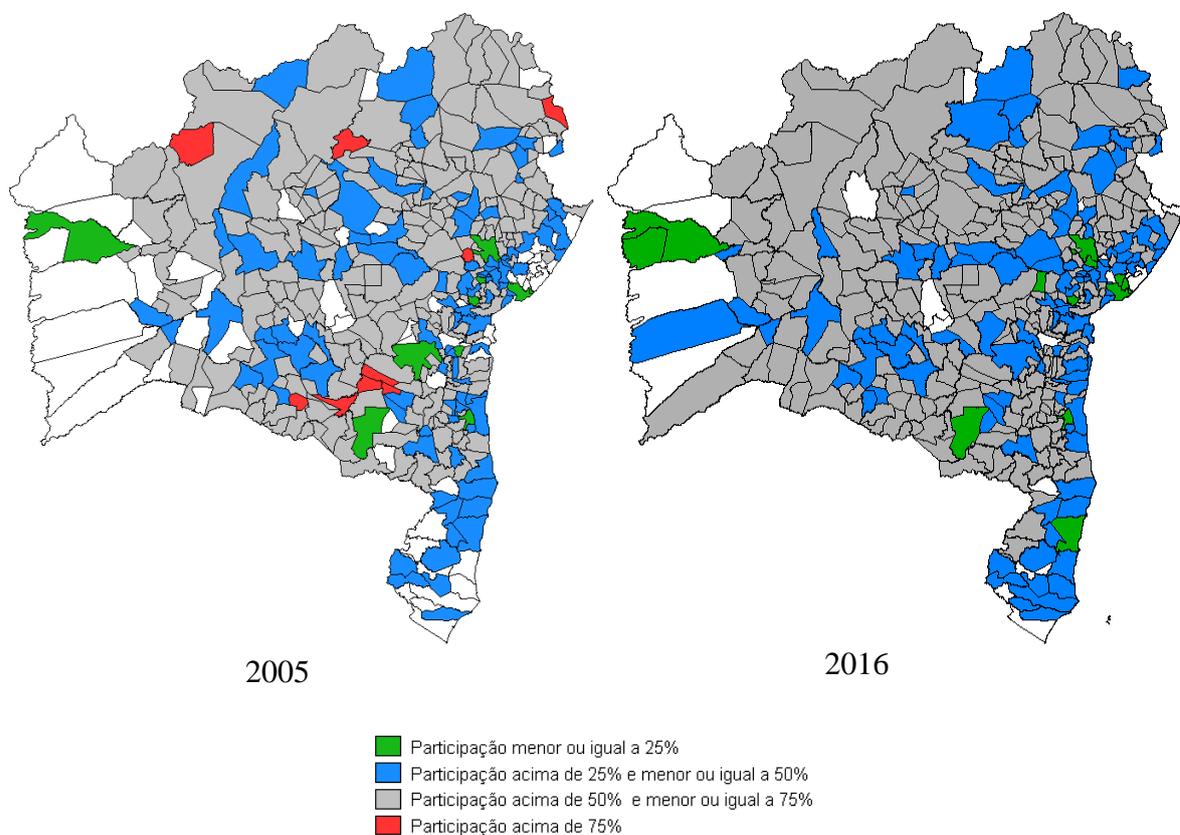
participação na estrutura setorial do PIB. Ao se confrontar essa informação com os dados apresentados por Lacerda (2009) para o ano de 2005, nota-se que houve uma redução no número de municípios com maior participação da indústria e da agropecuária. A quase totalidade dos municípios baianos – 397 dos 417 municípios que compõem o estado – tinha nos serviços o principal componente do seu produto interno em 2016. Na metodologia utilizada para o cálculo do PIB municipal, este setor inclui a administração pública e, por isso, deve ser analisado com cautela. Assim, uma alta participação das atividades terciárias na estrutura setorial do PIB pode indicar uma forte dependência da economia local às transferências do setor público.

Ao se analisar a participação da administração pública no setor de serviços, nota-se que em mais de 70% dos municípios nos quais este setor era o que mais contribuía para a composição do PIB, esta participação representava mais de 50% da contribuição dos serviços. Em apenas 13 municípios¹⁶ dos 397 considerados na análise, a administração pública respondia por menos de 25% da contribuição dos serviços ao PIB Municipal em 2016. Trata-se, em sua maioria, de municípios que se caracterizam pela centralidade na oferta de serviços educacionais, de saúde, de intermediação bancária e de informação. O Mapa 2 ilustra essa distribuição no território baiano.

Comparando-se com as informações de 2005, percebe-se que a participação da administração pública reduziu em alguns municípios, não se verificando, para o ano de 2016, nenhum município no qual essa participação excedesse 75% do setor de serviços. Ainda assim, o papel desempenhado pelo setor público na economia baiana é significativo. Dadas as características do processo de crescimento econômico da Bahia, “[...] expressiva atuação foi exigida do Estado como investidor, gerador de empregos e demandante de produtos e serviços” (LACERDA, 2009, p. 95).

¹⁶ São eles: Barreiras, Candeias, Feira de Santana, Itabuna, Itatim, Lauro de Freitas, Luís Eduardo Magalhães, Porto Seguro, Salvador, Santos Antônio de Jesus, São Gonçalo dos Campos, Simões Filho e Vitória da Conquista.

Mapa 2 – Participação (%) da Administração Pública na Contribuição do Setor de Serviços ao PIB Municipal – Bahia - municípios selecionados, 2005 e 2016



Fonte: Elaboração própria(2020) com base em Lacerda (2009, p. 93), para o ano de 2005, e nas informações da SEI (2018), para o ano de 2016

Em termos espaciais, é possível observar que o projeto de desenvolvimento econômico adotado na Bahia na segunda metade do século XX não conseguiu promover a integração econômica entre as regiões do estado, tampouco permitiu a inserção de áreas historicamente excluídas no processo de expansão das atividades econômicas. A ascensão do setor industrial moderno, intensivo em capital e produtor de bens intermediários, relegou à economia tradicional – baseada, por um lado, na produção de commodities agrícolas exportáveis de baixo valor agregado, e por outro, na agricultura de subsistência ou para atendimento de mercados locais – um tratamento negativamente diferenciado, ora caracterizado pelo descaso, ora pela execução de políticas insuficientes e marginais.

Para Pedrão (2015, p. 67),

[...] a consolidação de novos setores produtivos externamente determinados, tais como a expansão da mineração, a nova petroquímica, a produção automotora e o novo turismo, coincidem com a destruição de setores de baixa tecnologia, que constituem a chamada economia tradicional.

Deste modo, a economia baiana ingressou no século XXI marcada por contrastes entre a economia tradicional e o segmento moderno (PEDRÃO, 2015). A decadência da produção de produtos tradicionais (cacau, fumo) e a diminuição da produção de alimentos foram acompanhadas pela modernização de parcela da pecuária e expansão da fruticultura. Com relação à indústria moderna,

[...] é o fracasso do modo polarizado que aparece na contradição do modelo tripartite inicial, que abrigou um paternalismo ineficaz, com efeitos negativos, que se irradiaram aos demais “polos”, o que submeteu a economia baiana ao modo interrompido de crescimento e de emigração de capitais. (PEDRÃO, 2015, p. 72).

As externalidades positivas esperadas com o advento da industrialização sobre os níveis de emprego e de melhoria das condições sociais não foram verificadas. A escolha por indústrias intensivas em capital e a ausência de encadeamentos produtivos gerados por essas indústrias não permitiram a inserção de número expressivo de indivíduos no mercado de trabalho formal, sendo a informalidade e a precariedade aspectos marcantes do mercado de trabalho baiano. Por extensão, não foi possível a consolidação de um mercado interno de consumo (SPINOLA, 2009), tampouco a criação de um mercado regional forte e descentralizado (PEDRÃO, 2015).

A ideia de reduzir a dependência e a instabilidade da economia baiana perante os fatores exógenos presente nos debates e nas políticas de incentivo à modernização e de promoção do crescimento econômico no decorrer da segunda metade do século XX, não foi cumprida. O caráter dependente e primário exportador da economia do século XIX se manteve no início do século XXI (PEDRÃO, 2015), alterando apenas os tipos de produtos exportados e as relações econômicas que os sustentam (do capital mercantil para o capital financeiro; da escravidão para a informalidade), sem respaldo significativo sobre as relações sociais. Se o avanço em termos de composição da atividade econômica, representado pelo crescimento do PIB e sua alteração setorial, não é passível de questionamento, os desafios da integração produtiva e regional, desconcentração econômica e redução da pobreza ainda figuram como elementos marcantes do atual contexto socioeconômico da Bahia. Os reflexos desses problemas são ainda mais perceptíveis ao se analisar a realidade dos pequenos municípios, mantidos à parte não só do processo de industrialização ocorrido no estado, mas da própria formação econômica da Bahia.

2.3 O ESPAÇO DE ANÁLISE: OS PEQUENOS MUNICÍPIOS E SUAS CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS.

A concentração da atividade econômica na Região Metropolitana de Salvador é uma característica da economia baiana. Essa concentração foi acompanhada pelo crescimento da população nesta região no período posterior à implantação das políticas de atração de indústrias, realizadas a partir dos anos 1960. No entanto, predomina no território baiano o tipo de aglomerado urbano marcado pelo baixo nível de atividade econômica e reduzido contingente populacional. São os *pequenos municípios*.

A adjetivação “pequeno” é alvo de bastante controvérsia. Não há uma definição única e universal. Conforme apontado por Maia (2010, p. 19), o uso do contingente populacional não “[...] traduz a dinâmica do conjunto de cidades estudadas ou mesmo não é sinônimo de uma dada realidade”. Mesmo assim, o critério populacional é o mais usado pelos estudos estatísticos e nas análises sobre cidades de variados portes. No caso das *cidades pequenas*, é comum estabelecer o limite de até 20 mil habitantes como definidor (MAIA, 2010; LOPES, 2010; CLEMENTINO, 1997; CAMPOS; PESSOTI, 2015). E este foi o critério utilizado na análise aqui realizada. Convém ressaltar que, diferentemente da terminologia usada nos estudos de geografia e economia urbana, os termos *cidades pequenas* e *municípios pequenos* são aqui empregados como representando o mesmo espaço de análise, não se limitando, portanto, o primeiro deles às áreas municipais urbanas.

Ainda que se considere as particularidades de cada município dentro deste grupo, há características que são facilmente encontradas nas cidades pequenas do Nordeste do Brasil. A forte relação campo-cidade, a incipiente oferta de serviços, o comércio limitado, a economia frágil e a dependência dos recursos públicos são algumas das similaridades apontadas por Maia (2010). No caso da Bahia, há que se destacar o isolamento econômico e físico que geralmente acompanham esses municípios, principalmente aqueles localizados na região semiárida do estado (LOPES, 2010). Este isolamento é um elemento marcante do processo de formação econômica do estado, em que o *interior* foi sempre relegado à uma dinâmica própria e pouco integrada à capital, estabelecendo muitas vezes laços com outras regiões do país, conforme ressaltado por Santos (1958).

Tal isolamento também pode ser verificado na escassez de estudos científicos sobre essas localidades (MAIA, 2010; LOPES, 2010; CLEMENTINO, 1997). Clementino (1997, p. 1642) afirma que com o direcionamento das “[...] pesquisas para as regiões metropolitanas e para as grandes cidades criou-se uma lacuna para o estudo dos pequenos municípios [...]”. De acordo com Lopes (2010, p. 77),

parte dessa situação decorre do fato de elas [cidades pequenas] serem praticamente invisíveis aos olhos dos técnicos e demais possíveis interessados, a exemplo de planejadores governamentais. Em trabalhos científicos, mesmo buscando-se características que possam ser generalizadas, focalizam-se, especialmente, as grandes unidades, pois além de saltar aos olhos, individualmente, seus problemas são também de grande magnitude. Daí que as pequenas cidades dispersas no espaço são tidas como sem importância e não se tornam objeto preferencial de pesquisa.

Em termos de representatividade, aproximadamente 60% dos municípios baianos possuíam população estimada de até 20 mil habitantes em 2018 (SEI, 2019a). Somada, essa população representava pouco menos de 21% da população do estado. Os municípios com mais de 100 mil habitantes correspondiam a menos de 4% do total de municipalidades da Bahia, contudo, concentravam mais de 40% da população, sendo que quase metade desse percentual (19,29%) estava localizado na cidade de Salvador (SEI, 2019a), reforçando o aspecto concentrador exercido por esta cidade. A Tabela 1 faz uma síntese dessas informações.

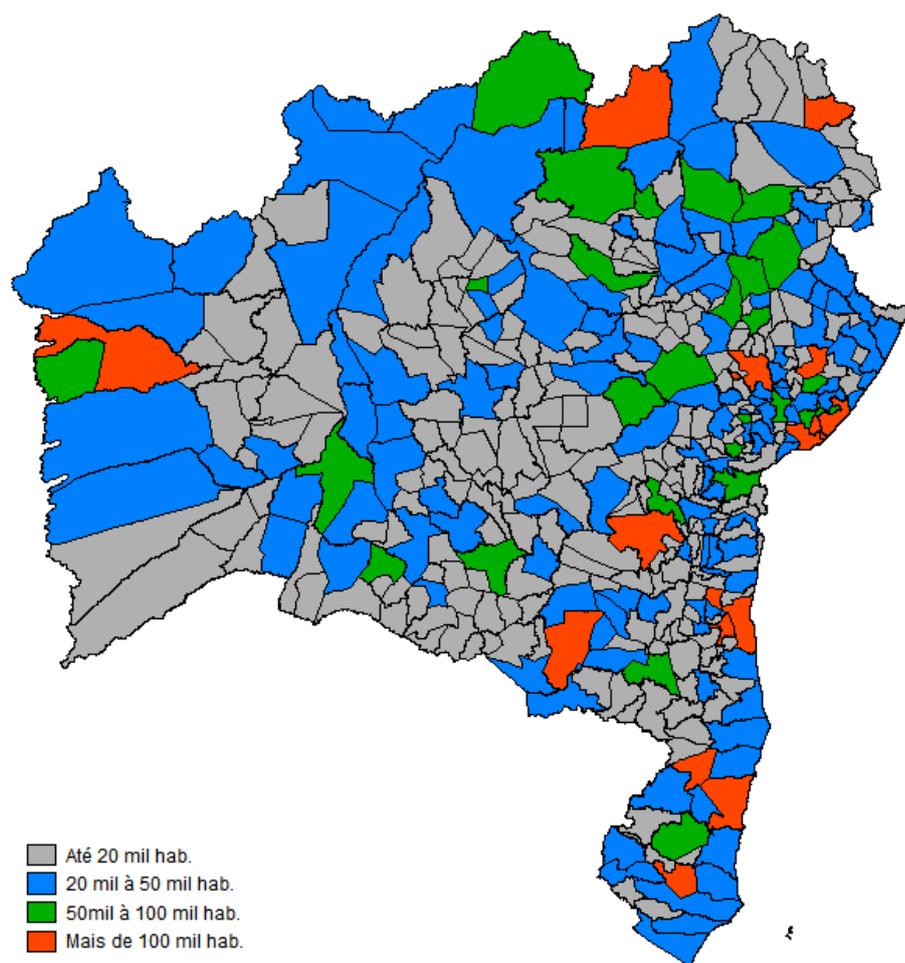
Tabela 1 – Número de municípios e População estimada, por grupos de municípios – Bahia, 2018

Grupo de Municípios	Número de Municípios	Part. (%) no Total de Municípios	População Estimada	Part. (%) na População Total
Até 20 mil habitantes	248	59,47	3.089.046	20,86
20.001 a 50 mil habitantes	126	30,22	3.811.468	25,73
50.001 a 100 mil habitantes	27	6,47	1.896.620	12,80
Mais de 100.001 habitantes	16	3,84	6.015.483	40,61
Total	417	100	14.812.617	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2019a)

Pouco mais da metade da população dos pequenos municípios (51,32%) residia em áreas rurais, segundo dados do censo demográfico de 2010. Essas localidades acompanharam o processo de urbanização ocorrido no Brasil, com o deslocamento de seus residentes do campo para a cidade, impulsionados pelos mais diversos motivos. Sobre a ideia de que as cidades pequenas são espaços eminentemente rurais, Lopes (2010, p. 88) refuta afirmando que essas “[...] são cidades com todas as características que se espera de um espaço urbano”. Tais características incluem os problemas que antes que eram exclusividade dos grandes centros, como o aumento da violência.

Mapa 3 – Distribuição espacial dos grupos de municípios, por número de habitantes – Bahia, 2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações da SEI (2019a)

A baixa densidade populacional do grupo de municípios de até 20 mil habitantes reitera o argumento apresentado por Lopes (2010) para justificar a ausência de pesquisas socioeconômicas sobre este grupo, na medida em que esses estudos corresponderiam a

analisar as condições sociais e econômicas de um quinto da população baiana. No entanto, em termos espaciais, tais pesquisas abrangem parte considerável do território baiano, uma vez que os pequenos municípios estão espalhados por todo estado da Bahia, com maior presença na região central, conforme pode ser visualizado no Mapa 3. É possível observar que os municípios de maior porte estão localizados mais próximos ao litoral e nos extremos do território.

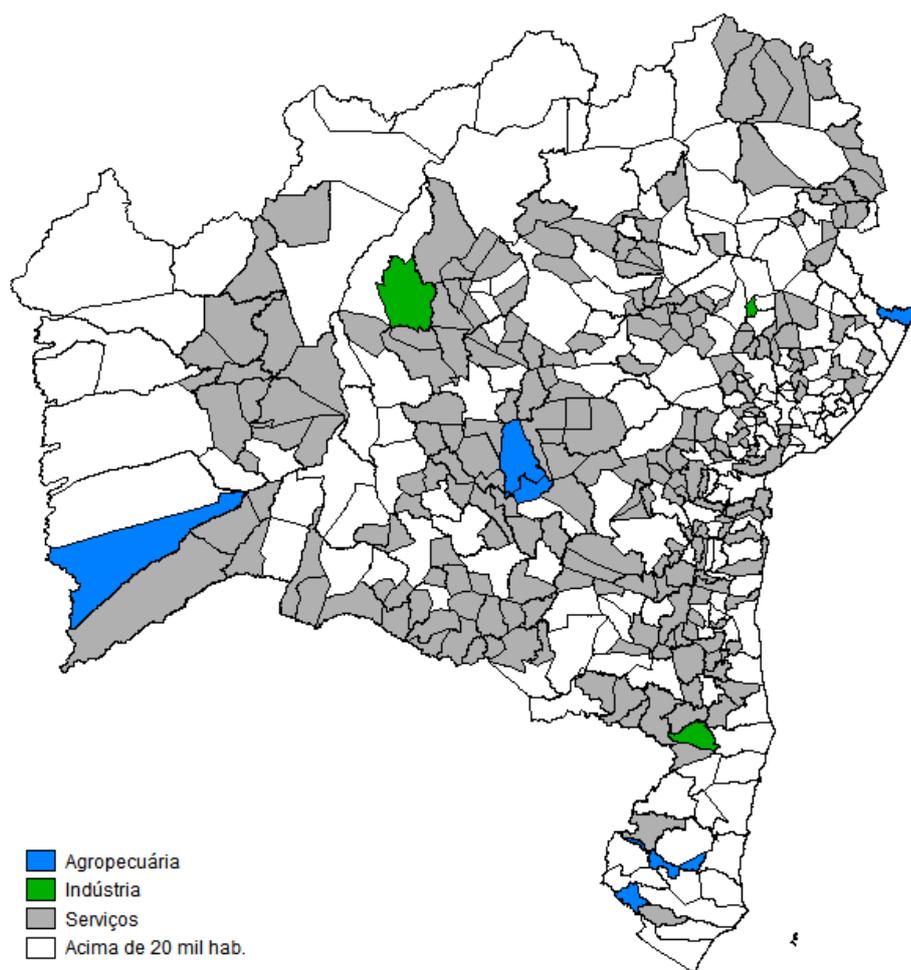
Ao se resgatar a formação histórica da Bahia, é possível perceber que a região central foi a mais marginalizada no processo de desenvolvimento econômico do estado. Deixada ao acaso desde à época colonial, não foi beneficiada pelas transformações produtivas da segunda metade do século XX, ingressando no século XXI com muitas das peculiaridades que sempre a caracterizaram: baixo nível de atividade econômica e precárias condições sociais.

Referindo-se às pequenas cidades do semiárido baiano, Lopes (2010, p. 89) afirma que “[...] elas constituem uma periferia socioeconômica de uma região periférica, integrante de um estado periférico, parte de um país do mundo capitalista [...]. Elas são o quarto grau da periferia capitalista, selecionadas para se manter à margem do desenvolvimento”. Essa mesma afirmação pode ser estendida para as demais pequenas municipalidades baianas que, a despeito de não enfrentarem às intempéries das secas, sofrem com a ausência de investimentos e infraestrutura.

A análise sobre a atividade econômica que mais contribui para o PIB municipal dessas localidades demonstra que o principal setor de atividade em 239 dos 248 municípios de menor porte da Bahia é o setor de serviços, conforme pode ser visualizado no Mapa 4, que destaca o setor de maior participação na composição setorial do PIB dos pequenos municípios baianos, no ano de 2016. Nota-se que, em apenas seis municípios, a agropecuária era o componente principal do produto municipal. Em geral, é comum associar esses locais às atividades rurais e, por isso, pode-se esperar que a agropecuária seja o setor de maior destaque. No entanto, a atividade agrícola geralmente desenvolvida é baseada na economia de subsistência, com produções voltadas para o autoconsumo das famílias e que geram pouco excedente. Além disso, a comercialização, quando possível, fica restrita ao mercado local e informal, dificilmente captado nas pesquisas econômicas. Sobre esse aspecto da economia das pequenas cidades, Maia (2010, p. 38-39) ressalta que “[...] a ausência de atividades econômicas capazes

de gerar receitas nesses municípios diz respeito não só às atividades industriais, mas também às atividades primárias”. Como já antevisto, a indústria era praticamente inexistente nesse conjunto de municípios.

Mapa 4 – Estrutural setorial do PIB dos pequenos municípios, por principal setor de atividade – Bahia, 2016

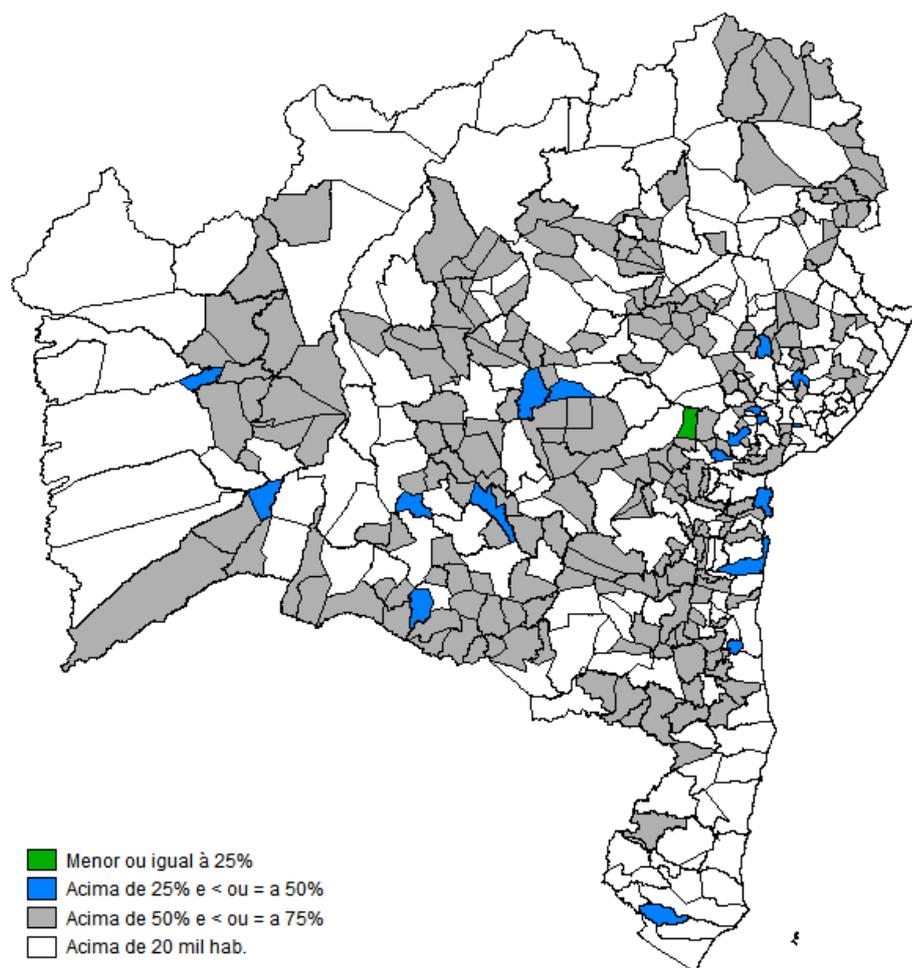


Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações da SEI (2018; 2019a)

A maior participação do setor de serviços mascara a dependência que os pequenos municípios possuem dos recursos públicos. Como componente deste setor, a contribuição da administração pública é bastante expressiva para o conjunto das atividades econômicas dessas localidades. Segundo Clementino (1997, p. 1644), os “[...] pequenos municípios, em sua grande maioria, não possuem base econômica agrícola ou industrial que lhes favoreça na geração de emprego e renda ou que lhes propicie uma base tributável própria para reduzir sua dependência da União”. Sem essa base econômica, o tipo de serviço prestado não é o

complementar a essas atividades produtivas, ficando limitado aos serviços públicos e transferências sociais.

Mapa 5 – Participação (%) da Administração Pública na Contribuição do Setor de Serviços ao PIB dos pequenos municípios – Bahia, 2016



Fonte: Elaboração própria (2020) com base nas informações da SEI (2018; 2019a)

Segundo ilustrado no Mapa 5, em 92% dos pequenos municípios nos quais o setor de serviços possuía maior participação na composição setorial do PIB, a administração pública correspondia, em 2016, a mais de 50% da contribuição deste setor, ratificando a importância do setor público para a economia desses municípios. Em apenas um município (Itatim), essa contribuição era inferior à 25%. Considerando os 248 pequenos municípios do estado, a participação média da administração pública nos serviços estava em torno de 60%.

As transferências recebidas por este grupo de municípios através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representam uma fonte de recursos importante para os governos

municipais, haja vista que este fundo é o principal item compositor das receitas desses governos. Sendo o montante a ser transferido determinado pelo contingente populacional e renda per capita¹⁷, os municípios com menor população recebem parcela menor dessa transferência. Ainda assim, são valores representativos, dado o baixo nível da atividade econômica dessas localidades e a carência de arrecadação de tributos municipais.

Tabela 2 – Relação Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Valor Adicionado pela Administração Pública (APU) ao PIB municipal – Bahia, 2016

Relação FPM/APU	Número de municípios	Part. (%) no total de municípios	Número de peq. municípios	Part. (%) no total de peq. municípios
Menor ou igual a 10%	5	1,20	-	-
Acima de 10% e menor ou igual a 20%	123	29,50	4	1,61
Acima de 20% e menor ou igual a 30%	261	62,59	216	87,10
Acima de 30% e menor ou igual a 40%	21	5,04	21	8,47
Acima de 40% e menor ou igual a 50%	7	1,68	7	2,82
Total	417	100	248	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2018; 2019a) e Brasil (2019c)

A Tabela 2 apresenta o valor recebido do FPM, no ano de 2016, em relação ao valor adicionado pela administração pública ao PIB municipal. Nota-se que, em nenhum dos pequenos municípios essa relação era inferior a 10%, sendo que em mais de 87% deles estava entre 20 e 30%. Este percentual é superior ao encontrado para o conjunto dos municípios baianos. Todas as localidades (Catolândia, Contendas do Sincorá, Dom Macedo Costa, Ibiquera, Lafaiete Coutinho, Lajedão e Lajedinho) em que a relação FPM/APU superava os 40% do valor adicionado pela administração pública eram municípios de até 20 mil habitantes. Apesar da representatividade, esse volume de recursos não é, em geral, suficiente

¹⁷ Sobre os critérios de divisão dos recursos do FPM e da legislação que regulamenta sua transferência para os municípios, ver Brasil (2018a).

para garantir a oferta de serviços públicos básicos para a população, que frequentemente precisa recorrer às cidades de maior porte para ter suas demandas sociais atendidas.

Um outro indicador da dependência dos pequenos municípios baianos do setor público e de seus recursos é a participação deste setor no total de empregos. Segundo informações do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), registro administrativo do Ministério da Economia, para o ano de 2016, mais da metade dos empregos formais nesses municípios eram da administração pública. Conforme observado na Tabela 3, em 96 cidades, essa participação excedia os 75%. Ao se considerar a Bahia como um todo, a Administração Pública correspondeu a 25% dos empregos totais em 2016 (BRASIL, 2018b).

Tabela 3 – Participação (%) do Emprego na Administração Pública no Total de Empregos¹, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2016

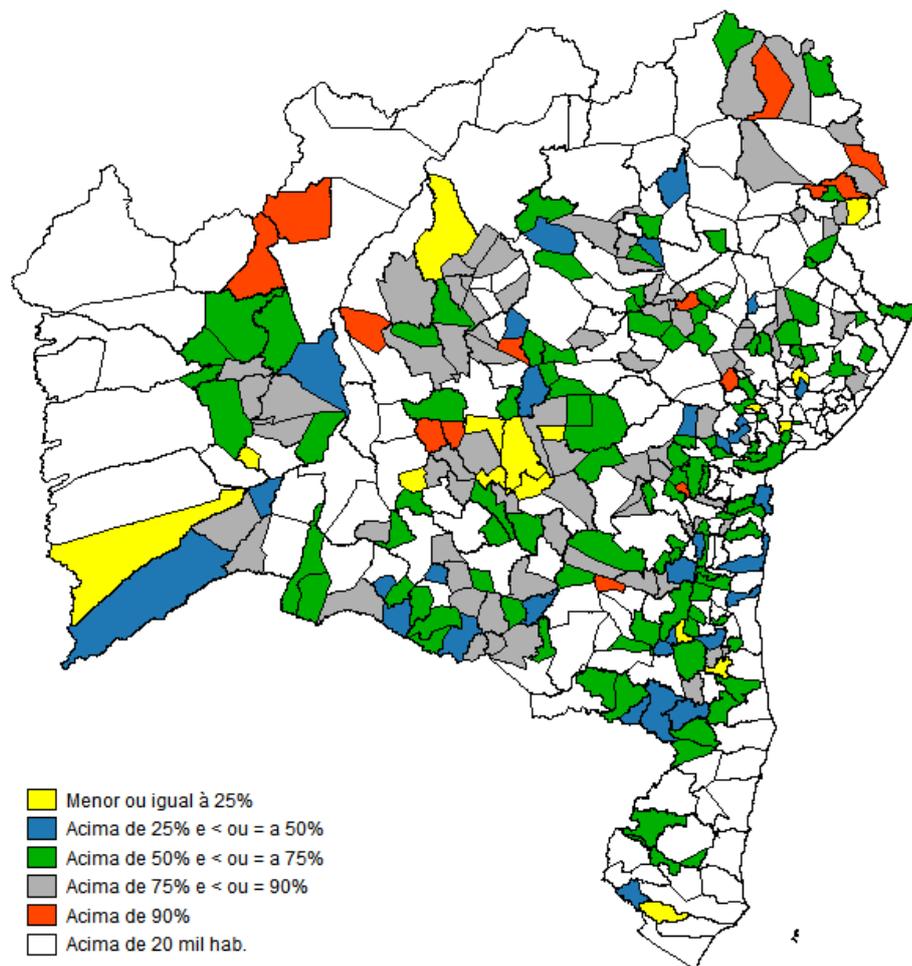
Part (%) do Emprego na APU no Total de Empregos	Número de municípios	Part. (%) no total de municípios
Menor ou igual a 25%	16	6,45
Acima de 25% e menor ou igual a 50%	31	12,50
Acima de 50% e menor ou igual a 75%	105	43,34
Acima de 75% e menor ou igual a 90%	82	33,06
Acima de 90%	14	5,65
Total	248	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2019a) e Brasil (2018b)

Nota: 1 – Refere-se ao total de empregos na administração pública e ao total de empregos do município em 31 de dezembro de 2016.

De fato, o emprego público, especialmente na esfera municipal, se constitui na principal forma de ingresso no mercado de trabalho formal e de garantia de renda. Contudo, isso não necessariamente implica acesso aos benefícios que a formalidade assegura, haja vista o não cumprimento das obrigações trabalhistas por parte do executivo municipal, tais como as contribuições para o Seguro Social e o pagamento do décimo terceiro salário.

Mapa 6 – Participação (%) do Emprego na Administração Pública no Total de Empregos¹, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2016



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2019a) e Brasil (2018b)

Nota: 1 – Refere-se ao total de empregos na administração pública e ao total de empregos do município em 31 de dezembro de 2016.

Com a finalidade de verificar a localização no território baiano dos municípios em que a participação do emprego público é mais significativa, os dados da Tabela 3 foram projetados no Mapa 6. Observa-se que não é possível identificar uma concentração espacial dessas localidades, embora parte delas esteja situada na região central do estado. Um ponto de aglomeração a ser destacado no Mapa 6 é o formado pelos municípios de Pedro Alexandre, Sítio do Quinto e Novo Triunfo, no extremo norte do estado, por se tratar de uma região onde se percebe uma alta dependência do emprego gerado na administração pública, excedendo o percentual de 90% do total de empregos.

A fragilidade econômica dos pequenos municípios baianos é reforçada pelo baixo PIB per capita. Em 2016, a Bahia ocupava a 20ª posição entre os estados brasileiros no ranking

nacional, demonstrando que seu nível de atividade econômica interno é limitado em relação ao tamanho da população. Mesmo tomando como parâmetro o PIB per capita do estado, apenas 10% dos municípios tinham valor superior ao registrado para a Bahia em 2016.

Tabela 4 – Relação Valor do PIB per capita municipal e Valor do PIB per capita estadual¹ – Bahia, 2016

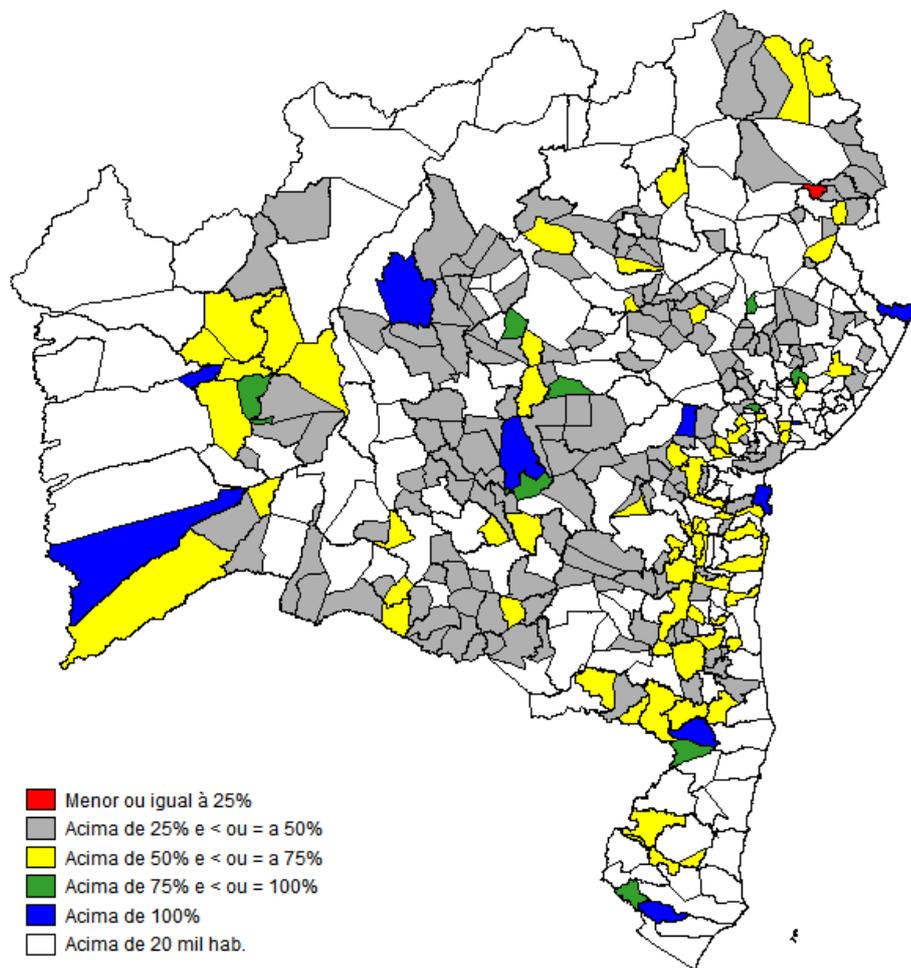
Relação PIB per capita municipal/PIB per capita estadual	Número de municípios	Part. (%) no total de municípios	Número de peq. municípios	Part. (%) no total de peq. municípios
Menor ou igual a 25%	1	0,24	1	0,40
Acima de 25% e menor ou igual a 50%	216	51,80	163	65,73
Acima de 50% e menor ou igual a 75%	130	31,18	65	26,21
Acima de 75% e menor ou igual a 100%	30	7,19	9	3,63
Acima de 100%	40	9,59	10	4,03
Total	417	100	248	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2018, 2019a)

Nota: 1 – Em 2016, o valor do PIB per capita estadual a preços correntes era de R\$ 16.931,10.

Circunscrevendo a análise para os pequenos municípios, somente dez deles se encontravam nesta condição (Cairu, Catolândia, Gentio do Ouro, Ibirapuá, Itapebi, Itatim, Jaborandi, Jandaíra, Madre de Deus e Mucugê). Em mais de 65% dos pequenos municípios baianos, o PIB per capita não excedia o segundo quartil do valor desta variável para o conjunto do estado. Esses dados estão demonstrados na Tabela 4. Considerando que a população desses municípios não é um fator de redução desse agregado macroeconômico, seus baixos valores se devem à escassez de geração de produto interno, ou seja, à falta de atividades de agregação de valor de suas economias locais.

Mapa 7 – Relação Valor do PIB per capita municipal dos municípios com até 20 mil habitantes e Valor do PIB per capita estadual¹ – Bahia, 2016



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados da SEI (2018, 2019a)

Nota: 1 – Em 2016, o valor do PIB per capita estadual a preços correntes era de R\$ 16.931,10.

Cono pode ser visualizado no Mapa 7, os menores valores de PIB per capita estavam nos municípios localizados mais ao centro do estado e na região do extremo norte, divisa com Sergipe. É nesta região que se encontra o município de Novo Triunfo, que possuía o menor PIB per capita do estado no ano de 2016. As localidades cujo valor dessa variável excedia o valor estadual estavam espalhadas pelo território. Entre aqueles com PIB per capita entre o segundo e o terceiro quartil do valor estadual, é possível verificar uma relativa concentração desses municípios mais próximos ao litoral e ao oeste do estado. Essa representação espacial demonstra as áreas em que a atividade econômica é mais restritiva, sendo o seu produto insuficiente para atender as necessidades da população, ainda que se considere as limitações no uso do PIB per capita como variável de análise socioeconômica.

A reduzida capacidade de atrair novos investimentos dificulta o rompimento da trajetória de pouco dinamismo econômico dos municípios baianos com menor população. As escassas oportunidades de emprego formal e a precariedade que caracterizam o mercado de trabalho dessas localidades resultam em um nível de rendimento baixo, mesmo quando se considera as particularidades da economia baiana como um todo, apresentadas anteriormente na seção 1.2 deste capítulo. Tomando como referência os dados censitários de 2010, último ano disponível para pesquisa sobre situação socioeconômica das populações dos municípios brasileiros, percebe-se que o rendimento mensal médio correspondia à metade do valor do salário mínimo naquele ano, fixado em R\$ 510,00. Conforme pode ser visto na Tabela 5, a situação pouco se alterou entre o período 2000 e 2010 para os municípios com até 20 mil habitantes, sendo que o rendimento mensal médio declinou como proporção do salário mínimo nos outros grupos de municípios neste interregno.

Tabela 5 – Valor do Rendimento Médio Mensal (R\$) e Rendimento Médio Mensal como Percentual do Salário Mínimo¹, por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Grupo de Municípios	2000		2010	
	Valor (R\$)	% Salário mínimo	Valor (R\$)	% Salário mínimo
Até 20 mil habitantes	76,37	50,58	256,51	50,29
20.001 a 50 mil habitantes	92,94	61,55	299,36	58,70
50.001 a 100 mil habitantes	117,31	77,69	389,86	76,44
Mais de 100.001 habitantes	256,59	169,93	676,48	132,64
Bahia	141,24	93,54	386,09	75,70

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2003, 2012)

Nota: 1 – Salário Mínimo correspondente à R\$ 151,00 em julho de 2000 e à R\$ 510,00 em julho de 2010.

Esse baixo rendimento reflete na capacidade monetária de garantir o acesso a uma cesta básica de consumo de bens e serviços. Ainda que se considere apenas o valor estimado para

aquisição de alimentos, dado pela linha de pobreza extrema ou de indigência¹⁸, chama a atenção o percentual superior a 15% de pessoas residentes nos pequenos municípios baianos que não possuíam capacidade monetária para se alimentar em 2010. A informação exposta na Tabela 6 inclui a produção para o autoconsumo das famílias como elemento de satisfação das necessidades nutricionais, embora se reconheça a fragilidade dessa informação para capturar atendimento adequado dessas necessidades por parte das famílias.

Tabela 6 – População residente (%) nos municípios com até 20 mil habitantes, por capacidade monetária para se alimentar¹ – Bahia, 2000 e 2010

Capacidade monetária para se alimentar	2000		2010	
	Municípios 20 mil hab.	Bahia	Municípios 20 mil hab.	Bahia
Capacidade	71,14	77,71	81,07	84,30
Incapacidade	28,86	22,29	18,93	15,70
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2003, 2012)

Nota: 1 – Renda per capita superior a linha de indigência divulgada por IETS (2018).

Ao se comparar com a situação no ano 2000, nota-se uma melhora no nível de renda necessário para garantir alimentação mínima, tanto nos pequenos municípios quanto na Bahia como um todo. Isso, provavelmente, está atrelado à expansão dos programas de transferência de renda mínima no decorrer do decênio 2000-2010, cujo objetivo principal era garantir renda para satisfação das necessidades mínimas e superação da pobreza extrema. Entre esses programas, destaca-se o Bolsa Família, que na Bahia atingia 1.662.069 famílias em dezembro de 2010 (BRASIL, 2019d). Em dezembro de 2018, o número de famílias beneficiadas no estado era de 1.851.030 (BRASIL, 2019d).

Uma outra característica do mercado de trabalho dos pequenos municípios baianos é a baixa

¹⁸ As linhas de indigência aqui utilizadas são as elaboradas pela pesquisadora Sônia Rocha com base nas informações da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) e divulgadas pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS (2018). A análise considerou linhas de indigência diferenciadas para o rural e o urbano em ambos os anos apresentados. Os valores dessas linhas para o ano 2000 foram: R\$ 28,23 (urbano) e R\$ 24,52 (rural). Para o ano 2010, os valores correspondem à R\$57,03 (urbano) e R\$ 49,54 (rural).

qualificação da mão de obra. De acordo com Lopes (2010, p. 80), as populações desses municípios “[...] são formadas por um grande contingente de indivíduos de baixa escolaridade, geralmente ocupados em atividades tradicionais, de parca remuneração, que exigem pouca ou nenhuma qualificação”. A ausência de centros profissionalizantes e o atraso na expansão do ensino público nas etapas mais avançadas da formação educacional¹⁹ para o conjunto das municipalidades baianas contribuíram para o acirramento deste quadro.

A Tabela 7 apresenta o grau de escolaridade da população residente com 18 anos ou mais dos pequenos municípios baianos considerando o curso mais elevado que o indivíduo frequenta ou frequentou. Em 2010, aproximadamente 16% da população dessas localidades nunca havia frequentado nenhum tipo de curso escolar. Este percentual era onze pontos percentuais inferior ao verificado no ano 2000. Em todos os níveis de escolaridade, houve melhoria entre os anos 2000 e 2010. O percentual de pessoas que cursavam ou que já tinham concluído o último ciclo da educação básica, o chamado ensino médio, praticamente dobrou no período analisado.

Tabela 7 – População residente (%) com 18 anos ou mais nos municípios com até 20 mil habitantes, por grau de escolaridade – Bahia, 2000 e 2010

Escolaridade	2000		2010	
	Municípios 20 mil hab.	Bahia	Municípios 20 mil hab.	Bahia
Nunca frequentou	26,81	19,89	15,82	12,28
Creche/Pré-escola	-	-	2,53	2,02
Alfab. jovens e adultos	1,39	1,02	6,44	4,67
Ensino Fundamental	60,08	55,22	50,26	46,72
Ensino Médio	11,08	20,11	21,13	26,90
Graduação	0,62	3,58	3,33	6,26
Pós-graduação	0,02	0,17	0,49	1,14
Total	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2003, 2012)

Chama a atenção o reduzido número de pessoas graduandas ou que já haviam se graduado no

¹⁹ Não são raros os casos em que o Ensino Médio, hoje integrante da Educação Básica, só foi disponibilizado na década de 1990. Em muitas cidades pequenas, o único curso de formação que correspondia a esse nível de ensino era o Magistério, voltado para a formação de professores.

período analisado na Tabela 7, demonstrando a escassez de profissionais com maior qualificação nesses municípios. Há que se destacar, também, a baixa participação desse grupo de indivíduos entre a população com idade igual ou superior a 18 anos na Bahia, que não passava de 6,3% em 2010.

Tabela 8 – População residente (%) nos municípios com até 20 mil habitantes, por acesso à energia elétrica, abastecimento de água e condições de saneamento – Bahia, 2000 e 2010

Variáveis	2000		2010		
	Municípios 20 mil hab.	Bahia	Municípios 20 mil hab.	Bahia	
Energia elétrica	Acesso	66,64	79,74	93,32	95,46
	Sem acesso	33,36	20,26	6,68	4,54
Abastecimento de água	Adequado ¹	67,87	76,88	75,51	81,66
	Inadequado ²	32,13	23,12	24,29	18,34
Condições de Saneamento	Adequado ³	26,63	43,39	48,13	56,73
	Inadequado ⁴	73,37	56,61	51,87	43,27

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados do Censo Demográfico (IBGE, 2003; 2012)

Notas: 1 – Urbano: rede geral; Rural: abastecimento por rede geral, poço ou nascente na propriedade.

2 – Urbano: abastecimento diferente de rede geral; Rural: abastecimento diferente de rede geral, poço ou nascente na propriedade.

3 – Domicílio conta com esgotamento sanitário adequado ou possui banheiro de uso exclusivo. Saneamento adequado se refere à: urbano - rede geral ou fossa séptica; rural - rede geral, fossa séptica ou fossa rudimentar.

4 – Domicílio não conta com esgotamento sanitário adequado ou não possui banheiro de uso exclusivo. Saneamento adequado se refere à: urbano - rede geral ou fossa séptica; rural - rede geral, fosse séptica ou fossa rudimentar.

Com relação às condições de moradia dos residentes nos pequenos municípios da Bahia, ocorreu um avanço significativo no acesso à energia elétrica na primeira década do século XXI. A política nacional de expansão da rede elétrica teve resultados comprovados na maior cobertura e, em muitos municípios, na universalização desse acesso. Os desafios permanecem, no entanto, quanto ao acesso às formas adequadas de abastecimento de água e saneamento básico. Os dados integrantes da Tabela 8 demonstram que, em 2010, em quase ¼ dos domicílios localizados nos pequenos municípios a forma de abastecimento de água não era adequada. Por abastecimento adequado entende-se aquele que nas áreas urbanas é proveniente

de rede geral e nas áreas rurais seja proveniente de rede geral, poço ou nascente na propriedade.

A situação era mais precária quanto às condições de saneamento. Rede geral de esgoto é algo praticamente inexistente nas pequenas cidades baianas. Ainda que se considere, nas áreas urbanas, a fossa séptica como uma forma aceitável de destino de rejeitos sanitários, e nas áreas rurais a fossa rudimentar, mais da metade dos domicílios dessas localidades, no ano de 2010, não contavam com essas formas de esgotamento ou não possuíam banheiro de uso exclusivo.

Esse conjunto de indicadores econômicos (PIB, dependência do setor público, número de empregos, rendimento) e sociais (capacidade monetária para garantir alimentação, educação, acesso à energia elétrica, água e saneamento básico) reflete o nível de desenvolvimento dos pequenos municípios. As políticas de crescimento econômico implementadas na Bahia na segunda metade do século XX não conseguiram provocar transformações nas economias desses municípios. A ênfase na industrialização como vetor de desenvolvimento mostrou-se insuficiente como estratégia de alteração da realidade socioeconômica do estado, demonstrando as limitações dessa perspectiva de promoção do desenvolvimento de economias com as características da economia baiana.

Ao se expandir a análise do desenvolvimento econômico para além do crescimento dos indicadores de atividade econômica, essas limitações se tornam mais nítidas. A síntese dos indicadores econômicos e sociais feita pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) permite ilustrar o tamanho do desafio a ser enfrentado não só pela Bahia, mas também pelos pequenos municípios que compõem o seu território. O IDHm é composto por três sub índices: renda (renda per capita), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) (PNUD; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP; IPEA, 2013).

É possível perceber, pelos dados apresentados na Tabela 9, uma variação positiva nas faixas de desenvolvimento dos municípios baianos entre os anos 2000 e 2010. Em 2010, apenas um município, Itapicuru, tinha um IDHm muito baixo – inferior a 0,499. Neste mesmo ano, a maioria dos municípios baianos estava na faixa de desenvolvimento baixo – entre 0,5 e 0,699

– situação melhor do que a verificada para o ano 2000, em que quase 90% das municipalidades estavam na faixa de desenvolvimento muito baixo. Apesar dessa melhoria no IDHm, nenhum município pertencia à faixa muito alto – igual ou superior a 0,80 – e um grupo restrito de municípios²⁰ estava na faixa alto – entre 0,70 e 0,799.

Tabela 9 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), por faixas de desenvolvimento humano e grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Faixa de desenvolvimento	Grupos de municípios							
	Até 20 mil hab.		20.001 a 50 mil hab.		50.001 a 100 mil hab.		Acima de 100 mil hab.	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Muito Baixo	242	-	110	1	15	-	1	-
Baixo	6	189	16	65	12	8	13	-
Médio	-	58	-	60	-	17	2	11
Alto	-	1	-	-	-	2	-	5
Muito Alto	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	248	248	126	126	27	27	16	16

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; FJP; IPEA, 2013)

Concentrando a análise nos pequenos municípios, apenas um deles – Madre de Deus – possuía IDHm, em 2010, na faixa de desenvolvimento alto. Ao se analisar os sub índices que compõem este indicador, observa-se que a melhoria verificada entre os anos 2000 e 2010 para este grupo de municípios – apresentada na Tabela 9 – foi em virtude dos melhores resultados na variável expectativa de vida, ou seja, no IDHm longevidade.

Como pode ser visto na Tabela 10, a educação era um grave problema nos municípios de até 20 mil habitantes, sendo que em mais de 2/3 deles o IDHm educação estava na faixa de desenvolvimento muito baixo em 2010. A renda também era um critério que pressionava

²⁰ São eles: Barreiras, Feira de Santana, Itabuna, Lauro de Freitas, Luís Eduardo Magalhães, Madre de Deus, Salvador e Santo Antônio de Jesus.

negativamente o IDHm desses municípios, dado o valor baixo, já discutido anteriormente, apresentado por essa variável nessas localidades.

Tabela 10 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm), IDHm Renda, IDHm Longevidades e IDHm Educação dos municípios com até 20 mil habitantes, por faixas de desenvolvimento humano – Bahia, 2010

Faixa de desenvolvimento	Número de Municípios com até 20 mil habitantes			
	IDHm	IDHm Renda	IDHm Longevidade	IDHm Educação
Muito Baixo	-	4	-	189
Baixo	189	226	-	58
Médio	58	18	13	1
Alto	1	-	228	-
Muito Alto	-	-	7	-
Total	248	248	248	248

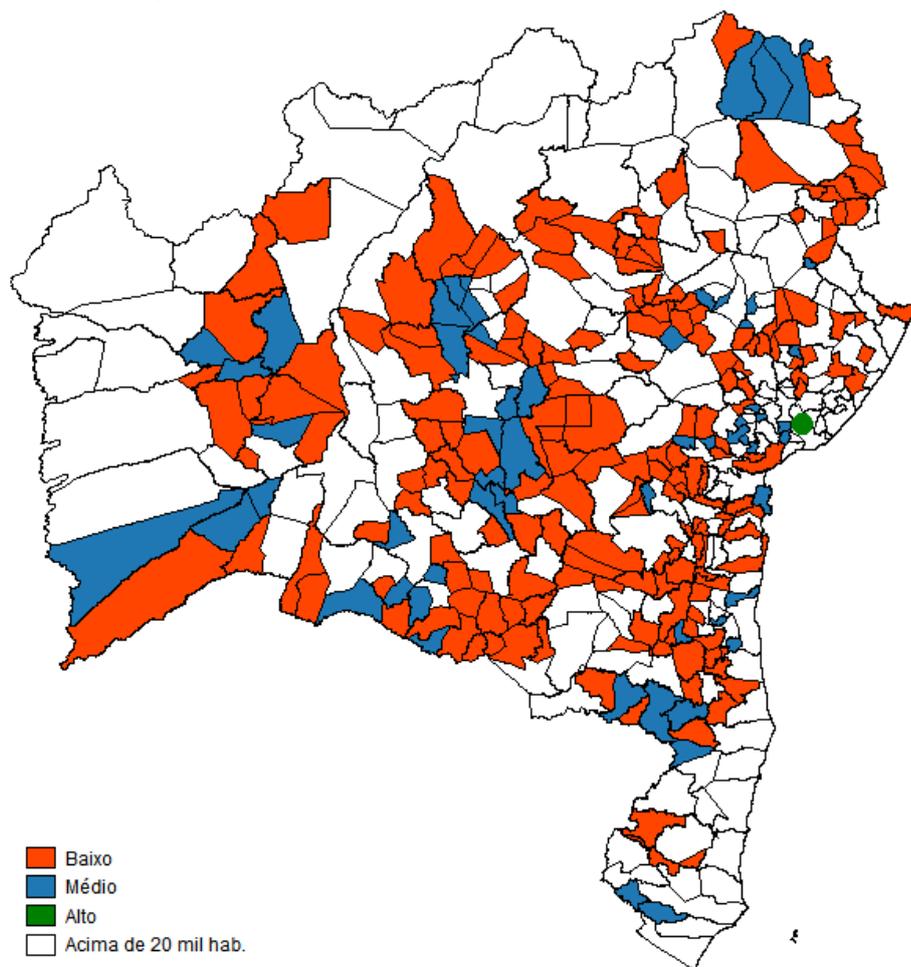
Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; FJP; IPEA, 2013)

O Mapa 8 mostra que, entre os municípios com até 20 mil habitantes, havia no território baiano pequenas concentrações de 3 a 6 municípios com IDHm na faixa de desenvolvimento médio. A existência de agrupamentos de pequenos municípios com nível de desenvolvimento baixo caracterizava a distribuição espacial deste grupo de localidades em 2010, com destaque para a mesorregião Centro-Sul. Esses resultados sintetizam os indicadores apresentados nos Mapas anteriores e que apontaram essa mesorregião como a de maior confluência de fatores limitadores do desenvolvimento, seguida da área da mesorregião Nordeste que divisa com o estado de Sergipe.

Com uma realidade socioeconômica tão adversa, os pequenos municípios baianos ingressaram na década de 2010 precisando superar o atraso econômico e social que os acompanha desde os séculos passados. Há nesses municípios não apenas uma deficiência de infraestrutura, mas também uma carência de riqueza econômica. A política de gestão descentralizada instituída pela Constituição Federal de 1988 delegou aos governos municipais a responsabilidade pela execução de ações voltadas à prestação de serviços públicos e permitiu maior adequação dessas ações às necessidades da população local. No entanto, a estrutura administrativa dessas

localidades é, na maioria das vezes, inadequada e incapaz de satisfazer às demandas sociais. Sem contar com um mercado consumidor interno atrativo, não há estímulo para a oferta de bens e serviços por meio do mercado.

Mapa 8 – Índice de Desenvolvimento Humano municipal (IDHm) dos municípios com até 20 mil habitantes, por faixas de desenvolvimento humano – Bahia, 2010



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nas informações do Atlas do Desenvolvimento Humano (PNUD; FJP; IPEA, 2013)

A alta dependência de recursos públicos externos, oriundos de outras esferas governamentais, é uma grande fragilidade das economias dos pequenos municípios baianos, contudo é o que ainda permite manter um certo nível de atividade econômica nesses municípios. Essa dependência não aparece apenas em relação aos recursos que chegam aos cofres públicos municipais, mas também em relação às transferências de renda diretamente recebidas pelos seus habitantes, como as aposentadorias e benefícios assistenciais. Além do papel que essas transferências exercem como política social e garantia de renda, elas alimentam a dinâmica

econômica local, razão pela qual merecem uma atenção especial nos estudos sobre a economia dos pequenos municípios da Bahia.

3 AS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E SUAS AÇÕES NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BAIANOS.

Este capítulo discute as políticas sociais de previdência e assistência social no Brasil e sua influência na realidade socioeconômica dos pequenos municípios da Bahia. O objetivo é apresentar as características da formação do Sistema de Seguridade Social brasileiro e o papel dos benefícios da previdência e da assistência social nos municípios baianos com até 20 mil habitantes. A análise é desenvolvida sob o argumento de que a avaliação dessas políticas exige o conhecimento dos pressupostos e princípios que fundamentam a estrutura da Seguridade Social no Brasil. Neste sentido, a seção 3.1 trata das características da formação histórica do Estado de Bem-estar Social e sua interface com a instituição da Seguridade Social brasileira na Constituição Federal de 1988, destacando as áreas de previdência e assistência.

As transferências da assistência e da previdência social à população dos pequenos municípios baianos é abordada na seção 3.2, relacionando a quantidade de benefícios ao contingente populacional e o montante transferido aos recursos repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A ampliação no acesso aos benefícios sociais estabelecida na Carta Magna de 1988 e nas leis que regulamentaram a assistência e previdência social é ressaltada, construindo a base para análise da pobreza multidimensional nos pequenos municípios da Bahia.

3.1 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.

Definir Estado de bem-estar social pode parecer, a princípio, algo simples. No entanto, diante da numerosa literatura a respeito do tema e do caráter heterogêneo e dinâmico que marcam tal objeto de estudo, a sua definição e análise se tornam mais complexos e desafiadores.

O desafio inicial se encontra em estabelecer a sua origem. Embora associado às transformações socioeconômicas do pós-Segunda Guerra, muitos autores destacam que os seus fundamentos já eram discutidos desde o final do século XIX, como saída para os problemas sociais que se agravaram com o avanço da industrialização no sistema capitalista (PEREIRA, 2008; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; KERSTENETZKY, 2012). Outro aspecto

apontado com relação à emergência do Estado de bem-estar é a diferença entre este e as políticas de assistência e seguro social anteriormente predominantes.

A Europa do período feudal e mercantilista apresentava uma legião de desfavorecidos, “[...] sofrendo com as epidemias, desabrigo e miséria generalizada” (LACERDA, 2009, p. 28). A assistência à essa população era praticamente delegada à Igreja. Ainda no século XIV, a monarquia britânica instituiu o que seria uma das primeiras experiências de política social realizadas por um Estado, a chamada *Poor Laws* (Lei dos Pobres²¹) (PEREIRA, 2008; KERSTENETZKY, 2012; BARR, 2004). Entre os anos de 1388, data de sua primeira edição, e o final do século XIX – em que vigorava o *Poor Law Amendment Act*, de 1834 – essa política apresentou um caráter muito mais punitivo do que protetor, dentro de uma visão de responsabilização do pobre pela sua condição de pobreza (PEREIRA, 2008; KERSTENETZKY, 2012; BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O argumento de que a pobreza era resultado de decisões e ações equivocadas por parte dos próprios pobres foi defendido por economistas clássicos, como Ricardo (1982) e Malthus (1982), que viam no auxílio concedido uma forma de expansão de custos e economicamente ineficiente, além de retirar dos pobres a responsabilidade de sustentar suas famílias. Segundo esses autores, ao invés de produzir retornos positivos para a sociedade, a Lei dos Pobres, mais precisamente a edição de 1834, provocaria distorções ao favorecer os “preguiçosos” e “vagabundos” em detrimento dos trabalhadores.

Ainda no final do século XIX, algumas alterações começaram a ser feitas nas leis inglesas de assistência, como a obrigação do empregador em dar proteção ao trabalhador sob a forma de seguro acidente – *Workmen's Compensation Act*, de 1897 (PEREIRA, 2008). Na primeira década do século XX, o relatório sobre as Leis dos Pobres identificou causas não apenas individuais para a pobreza, mas também sociais (flutuações no mercado de trabalho, desemprego, baixos salários, carência nutricional na infância e falta de escolaridade). O diagnóstico era de que “[...] a pobreza era agravada pela própria política social que contribuía para a estigmatização dos pobres, afetando sua capacidade de iniciativa e realização, ao insistir na responsabilidade individual e não incidir sobre as causas reais” (KERSTENETZKY, 2012, p. 8).

²¹ Para um detalhamento sobre as características das Leis dos Pobres britânicas, ver Pereira (2008).

Esse entendimento sobre a pobreza implicava em reconhecer que mesmo os trabalhadores/empregados estavam suscetíveis às intempéries da vida, necessitando de proteção e apoio. A proteção contra certos eventos incapacitantes ao trabalho baseada no contrato de trabalho já existia na Alemanha no último quarto dos anos 1800. De acordo com Kerstenetzky (2012, p. 5), o modelo alemão “[...] inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade”. Conhecido como modelo bismarckiano, em alusão a Otto Von Bismarck – chanceler alemão que unificou a Alemanha na segunda metade do século XIX –, limitava o acesso dos benefícios aos trabalhadores contribuintes de determinadas categorias profissionais. Tratava-se de um sistema tripartite, financiado por contribuições dos empregados, empregadores e pelo Estado.

Para Pereira (2008), a instituição do seguro social nos moldes bismarckianos

[...] indicava, implicitamente, o reconhecimento das autoridades públicas de que a pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, dentre outras contingências sociais. (PEREIRA, 2008, p. 60).

A Reforma Liberal inglesa do período 1906-1914 introduziu novas medidas para promoção do *welfare* (BARR, 2004). Essas medidas representavam o rompimento fundamental com o caráter discriminatório que até então vigorava nas políticas de auxílio público e o direcionamento para a composição de uma estrutura de bem-estar baseada no princípio da universalidade.

Fatos históricos importantes marcaram a construção do debate sobre o bem-estar social nas economias capitalistas europeias nas primeiras décadas do século XX, tais como a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão dos anos 1930. Esses acontecimentos exigiram a adoção de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, emprego e moradia, devido ao grande número de pessoas que foram negativamente afetadas por tais eventos. Contrariando os argumentos da doutrina do *laissez-faire*, os fatos demonstravam que o sistema capitalista não era capaz de solucionar sozinho os problemas que atingiam a vida econômica e social dos indivíduos, requerendo que o Estado atuasse para conter ou reduzir os malefícios sociais e econômicos do sistema (BARR, 2004; PEREIRA, 2008).

Mas foi no pós-Segunda Guerra que o Estado de Bem-Estar se configurou como instituição política de destaque e atuação, razão pela qual comumente se associa a sua origem como desdobramento do conflito bélico. No entanto, segundo Barr (2004, cap. 2), não há consenso em admitir que a legislação que permitiu a implantação do *Welfare State* na Inglaterra, por exemplo, tenha sido uma consequência da II Guerra Mundial.

Para esse autor, este foi, obviamente, um fato histórico marcante, principalmente para os países diretamente envolvidos nos conflitos. Na Inglaterra, seus efeitos atingiram a sociedade como um todo, exigindo ações estatais intensas em diversas áreas e em várias direções. Assim, percebe-se que algumas medidas relacionadas à Política Social inglesa são resultantes da II Guerra. A ampliação dos benefícios e da variedade de auxílios, bem como a redução das restrições dos critérios e elegibilidade e a formulação de um aparato legal, sobre a forma de diversas leis e atos, corroboram esse argumento. Entretanto, é necessário reconhecer que existiu um processo anterior à II Guerra que foi construído paulatinamente pela sociedade inglesa na direção de uma política de *welfare*. O *Welfare State* inglês seria, portanto, resultado de eventos históricos que não exclusivamente a II Guerra e de uma gradual participação do Estado na promoção do bem-estar social (BARR, 2004, cap. 2).

Com relação ao Estado de bem-estar britânico, a publicação, em 1942, do relatório elaborado por um comitê coordenado pelo economista William Beveridge marcou uma fase de inflexão na política social ao propor a ampliação da assistência social e a formação de um Sistema de Seguridade Social (PEREIRA, 2008). O Relatório Beveridge, como ficou conhecido, possuía um eixo distributivo, acompanhado do contributivo. A ideia era de que não apenas os contribuintes do sistema tivessem acesso aos benefícios, mas todos os cidadãos. Constituiu-se, assim, em um contraponto ao modelo bismarckiano de seguro²².

O ambiente econômico do imediato pós-Segunda Guerra também influenciou a constituição do *Welfare State* em muitos países europeus. As ideias do economista John Keynes abriram espaço para a intervenção estatal em áreas até então renegadas, sob o argumento de reduzir a instabilidade intrínseca ao sistema capitalista e diminuir as desigualdades econômicas.

²² Todavia, conforme apontado por Pereira (2008), o relatório não conseguiu se afastar da noção de subsistência baseada em requisitos mínimos para a sobrevivência dos indivíduos, deixando transparecer que “[...] o mínimo concebido por Beveridge, como um direito de todos, tinha o velho ranço liberal [...]”. (PEREIRA, 2008, p. 94).

Contra-argumentando o Estado Liberal, o Estado Social possuía um caráter mais sócio-distributivo, investindo em políticas sociais, sem, contudo, confrontar os fundamentos do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Segundo Pereira (2008), os marcos orientadores do paradigma dominante de Estado de Bem-Estar se estabeleceram entre as décadas de 1930 e 1940, motivados pelo keynesianismo, pelo Relatório Beveridge e pelas discussões de cidadania de T. Marshall:

[...] o receituário keynesiano de regulação econômica e social, inaugurado nos anos 1930; as postulações do Relatório Beveridge sobre a Seguridade Social, publicadas em 1942; e a formulação da teoria trifacetada da cidadania, de T. H. Marshall, nos fins dos anos 1940 [...] formam as colunas mestras (teóricas, políticas e ideológicas) modernas do *Welfare State* e de suas políticas: pleno-emprego (Keynes); seguridade econômica e de existência (Beveridge) e direitos de cidadania (Marshall) [...]. (PEREIRA, 2008, p. 90).

A análise de Marshall (1950, p. 10-11) estabelecia três componentes para a cidadania, baseada nos direitos:

I shall call these three parts, or elements, civil, political e social. The civil element is composed of the rights necessary for individual freedom [...] The last is of a different order from the others, because it is the right to defend and assert all one's rights on terms of equality with others and by due process of law. [...] By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standards prevailing in the society.

Ao definir os direitos sociais como elementos diferenciados dos direitos civis e políticos, Marshall chama a atenção para a importância que os primeiros possuem na garantia do bem-estar social e de exercício da cidadania. Os direitos sociais seriam uma conquista do século XX, associados ao *Welfare State* (PEREIRA, 2008). São um desdobramento da cidadania, baseada na igualdade entre os cidadãos (KERSTENETZKY, 2012).

O entendimento de que a cidadania é exercida pela igualdade de acesso e garantia de condições básicas de sobrevivência influenciou o debate sobre a ação pública social da focalização para a universalização. Segundo Titmuss (1965), o direcionamento para a universalidade dos serviços sociais foi fruto de um processo histórico social vivido pela sociedade britânica que resultou da demanda pela ampliação desses serviços por parte da sociedade e pelo fim do caráter discriminatório no seu acesso. Nas palavras desse autor,

The major positive achievement which has resulted from the creation of direct, universalist, social services in kind has been the erosion of formal discriminatory barriers. One publicly approved standard of service, irrespective of income, class or race, replaced the double standard which invariably meant second-class services for second class citizens. (TITMUSS, 1965, p. 19).

No entanto, Titmuss (1965) ressalta que a prática da universalidade nos serviços sociais não pode ser vista como condição suficiente para alcançar o objetivo da redistribuição que permeia a política social. O grande desafio da política de *welfare* não é a oposição entre políticas universais ou seletivas, mas sim formar uma infraestrutura universal, que permita a adoção de políticas seletivas em prol das pessoas mais necessitadas, sem que os beneficiados tenham perda de bem-estar ocasionada por fatores discriminatórios. O universalismo é, para esse autor, um pré-requisito para a discriminação seletiva positiva.

O universalismo – em contraponto ao assistencialismo – e a prevenção de desigualdades são os princípios norteadores das instituições de bem-estar. A diferença principal entre o *Welfare State* e as políticas sociais implantadas até as primeiras décadas do século XX está na satisfação de necessidades sociais por meio de provisão de serviços universais e a extinção do estigma (KERSTENETZKY, 2012). A Seguridade Social é uma política de atendimento dessas necessidades como um todo, e não individualmente, como no caso do seguro.

Entretanto, esses princípios não devem ser tomados como características presentes em todas as experiências de Estado de bem-estar social do pós-Segunda Guerra. A heterogeneidade dessas experiências levou ao estabelecimento de diferentes modelos de bem-estar social, de acordo com o nível de inclusão dos beneficiários e da extensão das políticas, além do grau de participação social e democratização.

Entre esses modelos, dois são frequentemente destacados na literatura especializada de *Welfare State*. Trata-se das tipologias propostas por Richard Titmuss e Esping-Andersen. Baseando-se na função do Estado como garantidor dos direitos sociais e na acessibilidade aos serviços sociais, Titmuss classifica os modelos de Estado de bem-estar como residual, meritocrático e institucional (PEREIRA, 2008; VAZQUEZ, 2007; ESPING-ANDERSEN, 1991). No primeiro caso, a ação do Estado é marginal, assumindo a responsabilidade “[...] quando a família ou o mercado são insuficientes [...]”. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 100). Além disso, o acesso aos benefícios atende à critérios de exigibilidade restritivos

(VAZQUEZ, 2007). Quando a concessão de benefícios está condicionada ao status do trabalho e a contribuição dos trabalhadores, o modelo é classificado como meritocrático (VAZQUEZ, 2007; PEREIRA, 2008). Já o modelo institucional se fundamenta no compromisso institucionalizado com o bem-estar, caracterizado pela universalidade no acesso e no atendimento das necessidades sociais (PEREIRA, 2008; VAZQUEZ, 2007; ESPING-ANDERSEN, 1991).

A grande contribuição da abordagem proposta por Titmuss, segundo Esping-Andersen (1991, p. 100), foi forçar

[...] os pesquisadores a saírem da caixa preta dos gastos para o conteúdo dos *welfare state*: programas direcionados versus programas universalistas, as condições de elegibilidade, o tipo de benefícios e serviços, e, talvez o mais importante, em que medida o nível de emprego e vida profissional fazem parte da ampliação dos direitos do cidadão.

A análise de Titmuss sobre os modelos de *Welfare State* influenciou diversos estudiosos do tema, incluindo Esping-Andersen. Para este autor, a combinação de estado, mercado, família e estratificação social resulta em diversos tipos de *welfare*. O estado de bem-estar liberal se caracteriza pelo serviço de proteção social mínimo para o mínimo possível. As regras para concessão dos benefícios são restritivas e estigmatizadas e o domínio dos direitos sociais é restringido (ESPING-ANDERSEN, 1991). O segundo tipo de *welfare* é denominado conservador, cujos benefícios e direitos estão ligados ao status ocupacional. Um outro tipo de regime definido por Esping-Andersen (1991) é o *welfare* social-democrata, caracterizado pela desmercantilização dos direitos sociais e pelos serviços universais independentes do status. É assim conceituado porque nas nações em que predomina esse tipo de regime

a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas [...]. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Duas ideias principais sobressaem da tipologia de Estado de bem-estar de Esping-Andersen. A desmercadorização implica no acesso a serviços independente do status. A manutenção do indivíduo não depende diretamente do mercado de trabalho quando este não estiver apto para trabalho, o que não significa em emancipação do trabalho. O princípio da universalidade é outra ideia subjacente à caracterização dos regimes de *welfare* (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Os elementos históricos e constitutivos do Estado de bem-estar deixam transparecer a diferença entre este e as chamadas políticas sociais. De acordo com Pereira (2008, p. 54), “[...] o *Welfare State* é uma instituição típica de um momento histórico específico [...]”, influenciado pelos princípios keynesianos de pleno-emprego, enquanto política social é um conceito presente “[...] em diferentes contextos e tempos históricos, além de sujeito a variações de acordo com os regimes políticos que a sustentam”. Na visão dessa autora, a política social expressa conflito de interesses e resulta de pressões de sujeitos distintos. Por isso,

[...] a sua natureza não condiz com um enfoque evolucionista que procura encaixá-la num *continuum* que começa com a caridade privada, passando pela beneficência e assistência, até terminar na política social como prática evoluída e estritamente associada ao *Welfare State*. (PEREIRA, 2008, p. 28).

Essa diferenciação entre Estado de bem-estar social e política social é percebida quando as críticas ao primeiro se acirraram nas principais economias capitalistas no decorrer da década de 1970, sem, contudo, extinguir do discurso o conceito de política social, então readequado ao ideário neoliberal. A defesa do Estado mínimo e do alto custo de manutenção do *Welfare State*, apontado como fator central do endividamento público, promoveram uma reestruturação das políticas sociais, com ênfase na focalização e no atendimento de condições mínimas de subsistência.

O avanço do pensamento neoliberal no *mainstream* da ciência econômica, a partir do final dos anos 1970, resultou em efeitos negativos para a consolidação e permanência dos regimes de Estado de bem-estar social ao redor do mundo. Mais ainda, esse pensamento resgatou a ideia de responsabilização do indivíduo sobre a sua condição de pobreza, sem considerar os elementos sociais e econômicos que condicionam tal situação. Tratou-se, assim, de um retrocesso em termos de extinção do estigma e fortalecimento dos direitos sociais.

A defesa da reorganização do Estado por meio do seu afastamento do sistema econômico, salvo na posição de regulador – e, ainda assim, de maneira limitada –, enfraqueceu a institucionalidade do *Welfare State*, que passou a enfrentar crises de financiamento e o esvaziamento do debate a respeito do seu conteúdo e objetivos, sintetizados, então, no combate à pobreza – leia-se, miséria.

Ao analisar o gasto social nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nas últimas décadas, Kerstenetzky (2012) não identifica redução nos recursos, mas sim crescimento, o que não corroboraria a ideia de crise do *Welfare State*. No entanto, a autora observa algumas modificações estruturais. Essas mudanças foram interpretadas de diferentes modos: 1) como adaptação aos novos riscos sociais impostos pela sociedade pós-industrial e globalizada (desindustrialização, composição das famílias, mudanças demográficas, mudanças tecnológicas, relações de trabalho precárias, desemprego); 2) remercantilização, com diminuição das titularidades, reduções no valor dos benefícios, aumento dos critérios de elegibilidade, menores prazos de concessões; 3) privatização, com o avanço da provisão privada em detrimento da centralidade da provisão pública; 4) perda de efetividade como elemento redistribuidor e redutor das desigualdades (KERSTENETZKY, 2012).

Diante das transformações econômicas e sociais das últimas décadas, Kerstenetzky (2012, p. 79) afirma que o “[...] *Welfare State* tradicional, centrado na seguridade, estaria se adaptando para responder aos novos riscos sociais”, tendo que escolher entre aprofundamento vertical e expansão horizontal das titularidades.

Essa visão de ausência de crise do Estado de bem-estar não é compartilhada por outros autores. A análise dos regimes de *welfare state* com base no gasto foi criticada por Esping-Andersen (1991), ressaltando que não é o volume de gasto que determina a abrangência de um Estado de bem-estar social. Pereira (2008) destaca que o formato histórico-institucional do *welfare state* entrou em crise nas últimas décadas do século XX, passando por importantes modificações estruturais, rumo ao chamado *welfare pluralism*, que objetiva substituir o *welfare state* pelo *Welfare Society*, dentro de uma perspectiva individualista, defendendo “[...] emancipar os pobres da tutela do Estado; descentralizar o poder; incentivar a participação popular; dividir custos sociais; diluir a fronteira entre o público e o privado [...]”. (PEREIRA, 2008, p. 200).

Segundo essa autora, esta proposta de pluralismo visa, na verdade, “[...] dismantlar direitos conquistados pela sociedade nas arenas políticas, em nome de uma divisão de responsabilidades, que pode ressuscitar desigualdades já abominadas pelo avanço civilizatório” (PEREIRA, 2008, p. 201).

Behring e Boschetti (2011) também salientam a mudança no direcionamento do *welfare state* e das políticas sociais no final do século XX, passando de uma forte ênfase no papel do Estado como executor e articulador para uma visão em que a sociedade civil é redescoberta, “[...] só que reificada como o território das virtudes e destituída de contradições”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 18).

Em termos da política social, a perspectiva neoliberal enfatiza o cálculo custo/benefício em prejuízo ao que efetivamente um Estado democrático pode fazer (PEREIRA, 2008). O foco da ação social está fundamentado no dispêndio necessário para sua operacionalização, distanciando os seus objetivos e conteúdo da garantia de direitos sociais universais e fortalecendo o estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania.

Ao limitar a atuação do Estado ao mínimo, essa perspectiva desconsidera que cabe ao Estado assegurar direitos sociais, “[...] visto que a sociedade lhe confere poderes exclusivos para o exercício dessa garantia”. (PEREIRA, 2008, p. 99). O reconhecimento desses poderes não implica em uma visão romântica do Estado. Pelo contrário, enfatiza a responsabilidade desta instituição e a sua atuação de não neutralidade no ambiente econômico e social, além de reconhecer os conflitos internos à sua estrutura. Esses aspectos não são incorporados pelo pensamento neoliberal, exceto quando se trata dos efeitos negativos da não neutralidade.

Na contramão desse movimento de ataque ao *Welfare State* iniciado no último quarto do século XX e impulsionado pelas transformações políticas internas que então aconteciam, o Sistema de Seguridade Social no Brasil tem seu momento de maior efervescência e avanço no final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mas a sua construção e características começam a ser delimitadas nos primeiros decênios dos anos 1900, com a cobertura de riscos associados ao trabalho (KERSTENETZKY, 2012; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; DRAIBE, 1989, 2002; POLÍTICA social e desenvolvimento, 2007). De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 78),

A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho.

A cobertura a tais riscos buscava a garantia da manutenção da renda (seguro por acidente de trabalho, doença, invalidez, idade, tempo de trabalho, viuvez e dependência) e assistência médica, “[...] financiada e governada por empregados e empregadores de cada empresa (Lei Eloy Chaves, de 1923) e posteriormente organizada, financiada e governada também pelo Estado (o que se inicia com os Institutos de Aposentadoria e Pensão, 10 anos mais tarde)” (KERSTENETZKY, 2012, p. 177). Essa proteção social era voltada, em um primeiro momento aos servidores estatais e, mais tarde, aos trabalhadores da indústria e comércio.

A Lei Eloy Chaves é considerada um marco do sistema de previdência social no Brasil (KERSTENETZKY, 2012). Relativa às empresas ferroviárias, ela estabelecia um fundo para os empregados para aposentadoria por idade, invalidez, tempo de serviço, pensão para dependentes e assistência médica. A partir de sua promulgação, várias Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP’s) foram estruturadas. No entanto, as CAP’s se caracterizavam como uma política social privada, sem participação do Estado no financiamento e governança.

Na chamada Era Vargas (1930-1945) ocorre a introdução da política social de caráter nacional, envolvendo legislação trabalhista e previdenciária. Ainda na década de 1930, pontos importantes da agenda de regulação do trabalho são atendidos²³ e os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP’s) nacionais são instituídos. Os IAP’s substituem o seguro coletivo privado pelo seguro social público. Para Kerstenetzky (2012, p. 191),

[...] a nacionalização da previdência com os IAP’s significa o reconhecimento da responsabilidade pública sobre riscos de perda de capacidade de gerar rendimentos associados ao trabalho assalariado, característico do estado de bem-estar, responsabilidade que com as CAP’s recaía sobre a empresa e, antes delas, sobre o próprio trabalhador ou suas associações “voluntárias”.

Apesar da implicação positiva de legislar as relações capital-trabalho, esse período é caracterizado por essa autora como de “estratificação social corporativista” (KERSTENETZKY, 2012, p. 179), tratando com marginalidade a informalidade e os indivíduos em atividades rurais, além do descaso com outras áreas da política social (saúde

²³ Entre esses pontos, Kerstenetzky (2012, p. 189) destaca “[...] a limitação da jornada de trabalho a oito horas; o repouso remunerado; a regulamentação do trabalho de mulheres, inclusive com remuneração igual para trabalho igual; a proibição do trabalho de crianças e a regulamentação do trabalho de menores; a definição de um salário mínimo; a estabilidade no emprego; a regulamentação das condições de trabalho quando à segurança e higiene; a regulamentação do salário em atividades insalubres; e a regulamentação da sindicalização”.

pública, educação, saneamento, habitação, etc.). A carteira de trabalho era o passaporte para a elegibilidade dos direitos sociais, o que reduzia o escopo de atuação dos direitos sociais à parcela diminuta da população. O caráter corporativo e fragmentado do Estado social brasileiro da Era Vargas é ressaltado por Behring e Boschetti (2011, p. 106), distanciando tal Estado da “[...] perspectiva universalizante de inspiração beveredgiana”.

O período posterior à 1945 até meados da década de 1960 é marcado por poucas iniciativas de políticas de bem-estar social por parte do Estado. As CAP's são extintas em 1953 e a Lei Orgânica da Previdência Social, que objetivava a uniformização do sistema, é assinada em 1960. Em 1963 ocorre a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural que, no entanto, não foi operacionalizado (KERSTENETZKY, 2012).

Draibe (1988) afirma que este período segue o movimento de inovação legal-institucional iniciado nos anos 1930, sem confrontar as características de fragmentação e seletividade:

Isto é, ao mesmo tempo há avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, *sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.* (DRAIBE, 1988, p. 30, grifos da autora).

Durante o regime militar, algumas iniciativas mais universalizantes são tomadas, sem, contudo, resultar em expansão na provisão dos serviços sociais (KERSTENETZKY, 2012). Entre essas iniciativas, menciona-se a expansão da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais (sem exigência de contribuição, mas com fortes aspectos de exclusão), às empregadas domésticas e aos trabalhadores autônomos. Em 1966, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que unifica os benefícios previdenciários e assistenciais em uma estrutura centralizada e administrada pelo Estado. Em 1974, a licença maternidade passa a ser um benefício da previdência social e é instituída a Renda Mensal Vitalícia (RMV) de meio salário mínimo para os idosos de 70 anos ou mais e inválidos pobres (KERSTENETZKY, 2012).

Percebe-se uma busca de legitimação do governo por meio da expansão das políticas sociais, ainda que com restrições de acesso. Paralelamente, abriu-se espaços para oferta privada de serviços de saúde, previdência e educação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). O setor privado passa, então, a atender os estratos médios e de alta renda, com a introdução de isenções fiscais

para as pessoas físicas (*welfare* fiscal na saúde e educação) e isenções tributárias para os empregadores (*welfare* ocupacional na saúde) (KERSTENETZKY, 2012). Sobre essas mudanças na política social no decorrer dos governos militares, Kerstenetzky (2012, p. 205) comenta que

[...] se a expansão da previdência e da assistência se deu *paripassu* com a inadequação dos benefícios para as novas categorias incorporadas e a diferenciação destes entre urbanos e rurais, no caso dos serviços, a privatização e a queda da qualidade do segmento público foram em geral a contrapartida da massificação do acesso.

Ao discutir sobre o Estado de bem-estar social no Brasil, Draibe (1988) se refere ao espaço de tempo entre os anos 1964—1985 como de consolidação institucional e reestruturação conservadora. Dividindo esta fase em três subperíodos (1964-1977, 1977-1981 e 1981-1985), a autora avalia que os dois primeiros foram marcados pela transformação institucional e financeira do sistema de política social. Eles se caracterizam pela inovação e ampliação das ações para outras áreas da política social (habitação, por exemplo) e pelo surgimento de algumas tendências “universalizantes”, nas áreas de educação (nível básico obrigatório e gratuito) e saúde (atendimento de urgência a toda a população). O último subperíodo dessa fase seria de primeiros ensaios de uma reestruturação conservadora, pois ao final dos anos 1970 já se percebe indícios de esgotamento e crise organizacional, financeira e social do sistema.

Tendo por base a tipologia adotada por Titmuss, Draibe (1988) afirma que é sob o princípio meritocrático que emerge o Estado do Bem-Estar Social brasileiro durante o primeiro governo Vargas, sendo esse Estado incapaz de promover alterações significativas na redução das desigualdades sociais. Essa manutenção de desigualdades exigiu, durante os anos 1970, o desenvolvimento de um sistema assistencial paralelo que deveria ser direcionado a grupos específicos, tidos como grupos de risco, mas que atinge boa parte da população em virtude de o critério de concessão do benefício ser o de possuir renda familiar abaixo de dois salários mínimos.

O aspecto meritocrático que caracteriza o *Welfare State* brasileiro estaria associado ao caráter clientelista fortemente presente nas ações das políticas de bem-estar do período analisado por essa autora (1930-1988). Por clientelista entende-se a subordinação dos principais mecanismos públicos de distribuição de recursos à lógica de funcionamento do sistema político, com a monopolização de parte considerável dos recursos pelos partidos políticos.

Esse clientelismo não se restringiu às áreas de previdência e assistência social, atingindo também as políticas de educação, saúde e habitação.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 ocasionou alterações importantes no *Welfare State* brasileiro, como reconhecimento da educação, saúde, segurança, previdência social, trabalho, moradia, lazer, proteção à maternidade e à infância como direitos sociais dos cidadãos (KERSTENETZKY, 2012; DRAIBE, 1988, 2002). Além disso, funda a Seguridade Social “[...] em um conjunto de políticas com vocação universal” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 17), de modo que a proteção social passa a ser entendida como responsabilidade do Estado.

De acordo com a definição apresentada na Constituição, art. 194 do capítulo II da Ordem Social (BRASIL, 1988), Seguridade Social corresponde a um conjunto integrado de ações do poder público e da sociedade visando garantir o atendimento aos direitos sociais a saúde, a assistência e a previdência. Partindo desse conceito, procurou-se estruturar, no texto constitucional, um Sistema de Seguridade Social no qual o direito aos benefícios é do cidadão, e não do contribuinte, como ocorria no sistema de previdência social até então vigente. Por isso, além da previdência social que passa a atingir, também, não somente os contribuintes, a Seguridade Social abrange as áreas de saúde e assistência (TEIXEIRA, 1992).

O Sistema de Seguridade Social definido pela Constituição – ainda que de maneira abrangente e dependente de leis complementares que transferissem as inovações e direitos do nível jurídico para o institucional – representou um avanço na política social brasileira, cabendo a esta atuar de forma a assegurar o cumprimento dos objetivos fundamentais da República. O princípio universalista; os objetivos de diminuição das desigualdades sociais e melhor distribuição de renda e de ativos; o destaque no papel a ser desempenhado pelo Poder Público na regulação dos serviços e benefícios prestados e na defesa dos interesses coletivos; todos esses são aspectos que estão presentes no modelo de política social e Estado do Bem-Estar que pode ser extraído da Constituição de 1988.

No caso da Brasil, esse sistema foi organizado adotando os três pilares que caracterizam uma rede de proteção ampla: “[...] i) políticas universais financiadas com recursos tributários; ii) as

políticas de seguro social, portanto, contributivas; iii) as políticas de Assistência Social, não contributivas [...]” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 22).

Entre as medidas importantes instituídas pela Carta Magna estavam a vinculação entre salário mínimo e piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes e a criação do Orçamento da Seguridade Social. A referência ao salário mínimo como piso beneficiário é apontada por diversos autores como um importante avanço redutor de desigualdades, ao não discriminar previdência e assistência, homens e mulheres, rural e urbano (KERSTENETZKY, 2012; DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009; LAVINAS, 2008; DRAIBE, 2002).

A ampliação do direito aos benefícios da aposentadoria para os trabalhadores rurais, estendendo a condição de segurado para cônjuges e filhos, é outro aspecto destacado como avanço da Constituição de 1988. Para Berwanger (2008, p. 189), “[...] a inclusão desse público – mulheres e jovens trabalhadores rurais –, além de demonstrar o reconhecimento do trabalho e da profissão, também levou dignidade a essas pessoas, que foram promovidas de ajudantes a trabalhadores”.

A criação do Orçamento da Seguridade Social é vista como uma das principais inovações da Constituição Federal (DRAIBE, 2002; KERTENETZKY, 2012; DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009; BEHRING; BOSCHETTI, 2011; GENTIL; MARINGONI, 2008; VAZ, 2008; LOPES, 2018). Tal orçamento deveria ter sua proposta preparada de forma participativa pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, destacando a necessidade da diversidade nas fontes de financiamento da seguridade, de modo que as contribuições dos empregadores não se fundamentam apenas na folha de salários, mas também sobre o faturamento e o lucro. Estados, municípios e governo federal são obrigados a destinarem recursos fiscais para o orçamento da Seguridade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). O financiamento da Seguridade Social é explicitado na Ordem Social, separado, portanto, da Ordem Tributária. Na avaliação de Lopes (2018, p. 160),

Pretendeu, o constituinte, dar tratamento especial às contribuições de seguridade social, de forma a não submetê-las totalmente às questões da tributação, pois na área social, o que está em jogo é a sobrevivência do cidadão, a sua subsistência, no momento em que estiver incapacitado para as suas atividades normais e se encontrar sem condições de manter a si próprio e a seus dependentes, período em que deverá ter a certeza de que os valores recolhidos aos cofres da seguridade estejam à disposição no fundo geral e solidário que ajudara a formar com suas contribuições, para satisfazer às suas necessidades.

No entanto, este Orçamento não foi de fato executado. Desde a sua implantação, ele tem sido apresentado anualmente acoplado ao orçamento fiscal do governo federal, além de ser alvo de disputa constante por suas fontes de recursos. Essas fontes,

[...] amplas e diversas, fazem dele o maior orçamento do setor público. E se constituem em um objeto de cobiça para representantes do capital financeiro, que buscam apropriar-se de bens e serviços públicos como forma de maximizar lucros. (GENTIL; MARINGONI, 2008, p. 45).

Tamanhas mudanças na organização social do país e na expansão dos deveres do Estado e dos direitos sociais não passaram incólumes aos embates ideológicos e políticos. Considerando a política social como um processo influenciado por questões econômicas, políticas e culturais, conforme destacado por Behring e Boschetti (2011), e fruto da relação conflituosa entre interesses contraditórios, como afirmado por Pereira (2008), a operacionalização e instituição de tais mudanças foram, e são, objeto de desconstrução e discussão recorrentes.

O discurso de que os direitos sociais “quebrariam” o país estava presente nos debates sobre esses direitos desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, acompanhado do argumento do déficit insustentável da Previdência Social e dos efeitos nefastos sobre as contas públicas (FAGNANI, 2008). No período que se segue a promulgação da Constituição e que deveria ser de elaboração das leis complementares que promoveriam a transformação dos direitos constitucionais em ações de políticas sociais públicas, surgem algumas propostas contrárias a essa implementação. Com o avanço das ideias neoliberais no Brasil no início dos anos 1990, os contrapontos à regulamentação do Sistema de Seguridade Social brasileiro se intensificaram. Assim, desde esse período,

[...] a política social brasileira vem sendo submetida a tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado mínimo *versus* o embrionário Estado de bem-estar social; a Seguridade Social *versus* o seguro social; a universalização *versus* a focalização; a prestação estatal dos serviços *versus* privatização; os direitos trabalhistas *versus* a desregulamentação e flexibilização. (FAGNANI, 2008, p. 27).

O argumento era voltado principalmente para a rigidez orçamentária que seria imposta pela adoção das medidas constitucionais. Apesar da publicação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90), somente em 1993 é que se completa o conjunto de leis complementares que permitiu a implantação de fato de algumas medidas, com a publicação do Regulamento de Custeio e Benefícios da Previdência Social (Decreto nº 612/92) e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8742/93). Esse conjunto de leis manteve em seu texto a definição

dada na Constituição à Seguridade Social, instituindo o formato de sua organização, o modelo de gestão e as fontes de financiamento, bem como o destino das transferências de recursos.

As vinculações orçamentárias estabelecidas na Constituição Federal e complementadas por essas leis foram alvo de críticas, sob o argumento de que era necessário reduzir as restrições quanto à fixação da aplicação dos recursos orçamentários. Além disso, precisava-se promover o ajuste fiscal nas contas governamentais, buscando formas de reduzir os gastos e gerar superávit entre estes e as receitas, conforme recomendado pelo receituário neoliberal. Por gastos entendiam-se basicamente os previdenciários e assistenciais que, apesar do pouco tempo em que alguns estavam em vigor, foram considerados os vilões do orçamento público. A defesa do ajuste era acompanhada da proposta de reforma do Estado, visto como burocrático, economicamente ineficiente e de grande extensão. Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 148),

Reformando-se o Estado, com ênfase especial nas privatizações e na previdência social, e, acima de tudo, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros – a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada –, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”.

Vários instrumentos foram utilizados para destinar recursos do Orçamento da Seguridade Social para a promoção do ajuste fiscal, desde a desvinculação de receitas até as modificações nas despesas derivadas de obrigações legais, pela via da limitação dos direitos e mudanças na Seguridade Social, com destaque para a previdência (VAZ, 2008). As desvinculações de receitas começam a ocorrer a partir de 1994, com a criação do Fundo Social de Emergência, que passa a ser chamado mais tarde de Desvinculações de Receitas da União (DRU), e atingem diretamente o financiamento solidário proposto pelo Orçamento da Seguridade Social (KERSTENETZKY, 2012).

Sob a alegação de que o orçamento público é engessado e, por isso, pouco espaço existe para realização de manobras de políticas econômicas, as desvinculações foram reiteradas por todos os governos que assumiram a gestão federal do Brasil. Sem considerar o efeito distributivo e social das obrigações às quais as receitas da Seguridade Social estariam atreladas, esses recursos passam a servir aos interesses de grupos financeiros por meio de obrigações referentes ao pagamento dos serviços da dívida pública e de grupos de poder interessados na manutenção de privilégios. Por isso, esse mecanismo de manipulação orçamentário tem sido

nefasto para a consolidação do Sistema proposto no texto constitucional (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; KERSTENETZKY, 2012; DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009; GENTIL; MARINGONI, 2008).

Em termos de conteúdo de políticas sociais, ainda seguindo o arcabouço teórico neoliberal, a universalização presente em algumas políticas foi questionada e as políticas focalizadas ganharam espaço no debate político, direcionando o objetivo da ação social para a redução da pobreza extrema, em detrimento da consolidação dos direitos sociais. Para Delgado e Theodoro (2003), a proposta focalista transfere o debate sobre a política social da ótica do direito para a ótica do gasto. Ainda segundo esses autores,

[...] ignora-se, na perspectiva tecnicista/focalista, que *i*) a política social não é só e nem prioritariamente política de combate à pobreza; *ii*) a política social não é o único instrumento de combate à pobreza; *iii*) a política social não deve ser dissociada dos direitos sociais. (DELGADO; THEODORO, 2003, p. 124).

A substituição da perspectiva universalizante pela focalizada utiliza do discurso das “políticas cientificamente focalizadas” como instrumento para acabar com a exclusão social e a pobreza (FAGNANI, 2008). De acordo com Fagnani (2008, p. 28),

[...] a competência em convencer o senso camufla o fato de se tratar de uma sedutora versão da agenda em favor do Estado mínimo pela via da destruição do embrião do projeto de Estado de bem-estar social. Atuam como um exército que visa, em última instância, ao ajuste fiscal pela subtração de gastos sociais universais.

Entre os argumentos pró focalização, está o de conceder maior eficácia às políticas, dado o pressuposto de escassez de recursos públicos e a necessidade de escolhas. No entanto, esse tipo de política contribui para o fortalecimento da segregação entre os grupos beneficiários e não beneficiários, ao impor critérios de elegibilidade para o acesso aos benefícios e tempo de concessão.

A reprodução de práticas estigmatizantes exclui do universo de merecedores os beneficiários potenciais, preocupando-se muito mais com a “porta de saída” do que com o adentramento no sistema (LAVINAS, 2008). Nas palavras de Lavinias (2008, p. 94): “a busca da “porta de saída” é o lema dos míopes que veem pobres e vulneráveis como estoques, suscetíveis de deixarem o lugar que nunca ocuparam por jamais terem pertencido a qualquer grupo, senão o dos que nem lugar na fila pegam. Para estes, não vale a organização da fila [...]”.

Ao analisar a Seguridade Social no Brasil, Vianna (2008) destaca três movimentos responsáveis pela drenagem do sistema a partir dos anos 1990:

[...] a implantação de uma institucionalidade avessa à concepção impressa na Carta Constitucional; o esmorecimento do debate – sobretudo acadêmico – em torno dos princípios implícitos na referida concepção; e a difusão da ideia de que política social é, por excelência, algum tipo de ação voltada para os pobres (os excluídos) e, pois, por definição, focalizada. (VIANNA, 2008, p. 98).

Sobre o debate em torno dos princípios que fundamentam a concepção do Sistema de Seguridade Social presente na Constituição de 1988, percebe-se que o argumento atuarial tem se sobreposto à ideia de garantia de direito. Vários trabalhos se desenvolveram a partir dos anos 1990 tentando provar a insustentabilidade desse sistema, principalmente do componente previdenciário (OLIVEIRA; BELTRÃO; PASINATO, 1999; LINO; CÂMARA, 1994; OLIVEIRA; BELTRÃO; FERREIRA, 1997; COSTANZI; FERNANDES; ANSILIERO, 2018; GIAMBIAGI *et al.*, 2004; CAETANO, 2006). A justificativa sempre foi, a princípio, a crise fiscal: atender ao que está proposto no texto constitucional representa um sério problema às contas públicas. Por trás dessa justificativa percebe-se a defesa da ideia de mercadorização da política social, com o mercado “assumindo” a prestação dos serviços via contratação pelos cidadãos de seguros privados para proteção social. O Estado perderia, assim, o papel central na formulação, regulação e implementação das políticas que asseguram o cumprimento dos direitos sociais dos cidadãos.

A implantação de políticas com viés mercadorizante ocasionaria consequências negativas do ponto de vista social e de distribuição de renda. Não há o que se questionar sobre os efeitos positivos da concessão dos benefícios aos não contribuintes para a redução das desigualdades e melhoria na distribuição. Além disso, a adoção dessas medidas representa um retrocesso para o cumprimento dos princípios norteadores da Seguridade Social instituídos constitucionalmente. Se os seus efeitos fiscais positivos são tão enfatizados, estes não devem ser tomados como superiores aos efeitos negativos que adviriam de tais medidas. A questão fiscal é delicada, mas a forma de resolvê-la não deve ser contrária aos avanços alcançados pela Seguridade Social.

Na segunda metade dos anos 1990, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a palavra de ordem era a “recalibragem” das políticas, “[...] buscando maior eficiência e racionalidade, negligenciando, porém, deficiências de cobertura e de equidade

vertical entre segmentos incluídos e excluídos, cuja superação demandaria maiores despesas” (KERSTENETZKY, 2012, p. 221). A “recalibragem interna”, prevalecente no primeiro mandato (1995- 1998), procurou dar efetividade a áreas pré-estabelecidas dentro de cada tipo de política social. No segundo mandato (1999-2002), essa recalibragem se expandiu para “entre” políticas, obedecendo os critérios estabelecidos pelo acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), com ênfase nas políticas focalizadas de combate à pobreza.

No decorrer dos governos Lula (2003-2010), houve uma ampliação das transferências governamentais, com destaque para a criação do programa de transferência de renda Bolsa-família e para a política de valorização do salário mínimo. Os ataques ao Sistema de Seguridade Social e às suas políticas permanecem, reforçando-se o discurso da focalização e incorporando as questões demográficas (envelhecimento da população brasileira e redução das taxas de fecundidade) como elementos de comprometimento do sistema. A conjunção de fatores econômicos positivos (crescimento do produto e do emprego formal, aumento do investimento privado e da arrecadação tributária e expansão do consumo interno) permitiram uma expansão nos gastos sociais (KERSTENETZKY, 2012) e a postergação de medidas conservadoras atreladas ao esvaziamento da Seguridade Social.

As dificuldades econômicas enfrentadas na década de 2010 reforçaram o debate sobre a necessidade de reformas e ampliaram as desvinculações de receitas e de desonerações fiscais que atingiram diretamente o orçamento da Seguridade Social. O receio por parte de alguns economistas de que a inflação voltasse a ser um problema econômico grave no país serviu de justificativa para um novo processo de ajuste fiscal, sob o argumento de que a pressão sobre o nível de demanda interna era ocasionada pelo excesso de gastos públicos. Neste sentido, os gastos sociais obrigatórios foram eleitos como os grandes vilões do orçamento público e os responsáveis pelo engessamento das despesas governamentais em patamares elevados.

As políticas de ajustamento fiscal passaram a operar em duas direções: na ampliação das desvinculações de recursos constitucionais e na fixação de um teto para a expansão das despesas (DIEESE; ANFIP, 2017). No primeiro caso, a ação se constituiu na aprovação, por parte do Congresso Nacional, do aumento das DRU’s de 20% para 30%; no segundo, pela criação do chamado “Novo Regime Fiscal” (Emenda Constitucional 95/2016), que estabelece o período de 20 anos para crescimento dos gastos vinculado à inflação, “[...]”

constitucionalizando a austeridade sobre o gasto social até 2036” (DIEESE; ANFIP, 2017, p. 14).

Ambas as políticas afetaram e afetarão diretamente as receitas da Seguridade Social. Soma-se a isso, o aumento nas desonerações fiscais trabalhistas e previdenciárias, como forma de incentivo às atividades produtivas e ao emprego, baseando-se no discurso de que o custo do emprego formal é elevado para o empregador e que isso seria a razão para a não retomada da demanda por trabalho. A reforma trabalhista de 2017 também provocou impactos negativos sobre a fonte de recursos da Previdência Social, em virtude da promoção da flexibilização das relações de trabalho e, por conseguinte, das contribuições sobre a folha de salários. Para Ladenthin (2018, p. 41),

[...] as alterações trabalhistas, já em vigor, e suas novas modalidades de contratação, principalmente a terceirização da atividade fim, ocasionarão redução da arrecadação previdenciária; mais informalidade; e menos remunerações, impactando nos recursos da Seguridade Social como um todo.

Todas essas medidas impactaram na principal fonte de receita da Previdência Social, que é a contribuição dos empregados e empresas. Apesar do crescimento em termos absolutos no período recente, a participação dessa fonte de arrecadação se reduziu relativamente no valor total arrecadado, passando de aproximadamente 85% em 2010 para 77% em 2017 (BRASIL, 2019a).

Um aspecto fácil de ser extraído do entendimento comumente compartilhado pela sociedade brasileira a respeito da Seguridade Social é a sua representação exclusivista como previdência, invertendo a lógica constitucional de que é a previdência de que é parte da Seguridade, e não o contrário. Para Vianna (2008), isso fragiliza o lado não contributivo da Seguridade Social, eliminando-se “[...] o princípio da redistributividade [...] A distorção conceitual, insidiosa arma de destruição da Seguridade, sustentou o discurso oficial na última década, minando as bases de solidariedade indispensáveis à natureza redistributiva da Seguridade”. (VIANNA, 2008, p. 100).

Passadas mais de três décadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da instituição de direitos sociais por ela assegurada, a Seguridade Social continua a enfrentar desafios crescentes para se estabelecer como política universalizante dentro do *Welfare State* brasileiro. Segundo a tipologia de Titmuss, o Estado de Bem-Estar definido sobre a égide da

Constituição Federal poderia ser classificado, a princípio, como institucional redistributivo, haja vista a ênfase dada às ações da política social e do Poder Público na promoção do bem-estar coletivo. No entanto, entre o texto constitucional e a sua verdadeira e completa implementação existe uma distância difícil de ser superada. Dado o caráter meritocrático no qual se ergue o Estado do Bem-Estar no Brasil, as mudanças instituídas pela Constituição não foram adotadas pelo Poder Público, nem tão pouco foram objeto de exigência acirrada por parte da sociedade brasileira. Na verdade, o que se observa é que, no caso brasileiro, se mantém um tipo de *Welfare State* híbrido, onde se pode perceber características de políticas residuais, meritocráticas e/ou de cunho mais universalista, estas últimas sendo alvos cada vez mais constante de desconstrução.

Considerando as particularidades do caso brasileiro, Behring e Boschetti (2011, p. 160-161) avaliam que

[...] a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (beveredgiana), e não reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência.

Apesar de todos esses elementos contraditórios que compõem o atual Sistema de Seguridade Social brasileiro, os efeitos positivos das políticas sociais dessa área para o conjunto da sociedade são inegáveis. O direito à assistência à saúde a todos os cidadãos e cidadãs, via Sistema Único de Saúde (SUS), permitiu uma expansão na rede assistencial e implantação de um conjunto de programas voltados para a melhoria da qualidade de vida da população e do acompanhamento de doenças que, sem tratamento contínuo (como, por exemplo, uso de medicação), aumentam o risco de mortalidade daqueles que as possuem. Esse acesso à assistência pública de saúde longe está do ideal, mas seus resultados merecem ser reconhecidos como instrumento de defesa dessa política universal.

No campo da Assistência Social, a garantia de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para os portadores de necessidades especiais com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo se constituiu em importante conquista pós-Constituição de 1988. Trata-se de um benefício não contributivo, sem exigência de idade, concedido para aquelas pessoas que apresentam impedimentos físico, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (superior a

dois anos). O BPC também é extensivo aos idosos acima de 65 anos que cumpram a exigência de renda. Em 2017, mais de 324 mil benefícios assistenciais desse tipo foram concedidos (BRASIL, 2019a). A vinculação do valor desses benefícios ao salário mínimo foi um importante reconhecimento para os seus beneficiários. A implantação do BPC contribuiu para amenizar a pobreza entre os grupos socialmente vulneráveis aos quais ele se destina.

É necessário destacar, ainda na esfera da Assistência Social, a formação de uma rede socioassistencial e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), caracterizado pela descentralização e pelo repasse direto de recursos aos fundos estaduais e municipais. A rede socioassistencial é composta por serviços estatais e não-estatais, reconhecendo-se, assim, a oferta de serviços por entidades filantrópicas e a responsabilidade e dever do Estado na garantia do direito à assistência social (JACCOUD; STUCHI, 2018).

Na área da Previdência Social, o estabelecimento do salário mínimo como piso dos benefícios e a superação da diferenciação entre trabalhadores rurais e urbanos no que se refere ao valor das aposentadorias e pensões, bem como a inclusão da população rural como segurada do sistema previdenciário são elementos relevantes que não podem ser desconsiderados como vitórias sociais, conforme já apontado anteriormente.

Do ponto de vista econômico, todos esses elementos modificaram a realidade dos municípios brasileiros, principalmente das pequenas localidades baseadas na economia de subsistência e cuja população sempre esteve à margem do sistema contributivo pelo fato de não possuir condições monetárias para ascender à posição de segurado. Para França (2018, p. 57),

[...] a Previdência Social está cumprindo o seu papel no resgate da dignidade humana e na solidificação da estabilidade social em milhares de municípios que, muitas vezes, não fazem parte do mapa de preocupações das “elites pensantes” do nosso país, o que nos dá a certeza de que, se não fossem os benefícios pagos pela Previdência Social, a nação brasileira estaria na barbárie social.

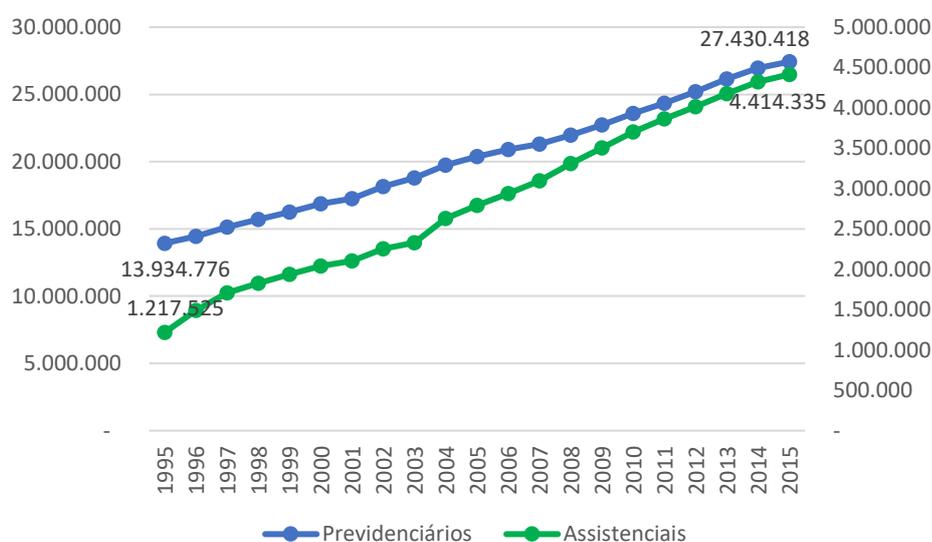
Esse papel social da expansão no acesso ao sistema previdenciário e assistencial é ainda mais significativo em regiões e estados historicamente marcados pelo baixo dinamismo econômico e pela desigualdade socioeconômica e espacial, como é o caso da Bahia. Nesse território, o Sistema de Seguridade Social – como parte do *Welfare State* brasileiro e com todas as suas contradições – promoveu melhorias na renda das populações mais vulneráveis aos riscos

sociais e permitiu o reconhecimento de um status até então ignorado por muitos: o de cidadania.

3.2 AS TRANSFERÊNCIAS DA PREVIDÊNCIA E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA OS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

Desde a promulgação das Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, das leis complementares que regulamentaram a previdência e a assistência social no Brasil, o público atendido pelos benefícios monetários dessas áreas da Seguridade Social cresceu consideravelmente. Tal fato era esperado diante da ampliação nas condições de acesso ao seguro social e da inclusão de grupos até então mantidos à margem do sistema previdenciário e assistencial, como era o caso dos trabalhadores rurais.

Gráfico 1 – Evolução do número de benefícios previdenciários e assistenciais emitidos no INSS – Brasil, 1995 a 2015

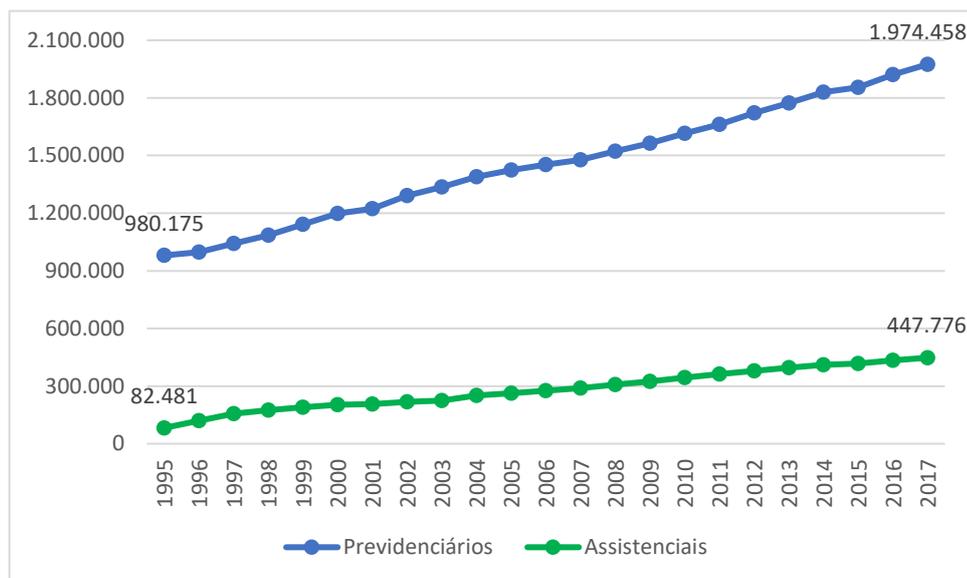


Fonte: Elaboração própria (2020) com base no anexo estatístico do Boletim de Política Social (ANEXO estatístico, 2018)

Os dados referentes ao total de benefícios emitidos entre os anos de 1995 e 2015 no Brasil corroboram essa expansão, conforme apresentado no Gráfico 1. Em duas décadas, esse número dobrou entre os benefícios previdenciários. No caso dos benefícios assistenciais, o crescimento foi superior à 300%.

Ao se regionalizar os dados para o território baiano, percebe-se incremento em patamar semelhante ao verificado no Brasil para os benefícios previdenciários e um aumento relativamente superior ao constatado para o Brasil para os benefícios assistenciais. Essa trajetória de expansão para o período 1995-2017 é exposta no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução do número de benefícios previdenciários¹ e assistenciais² emitidos no INSS – Bahia, 1995 a 2017

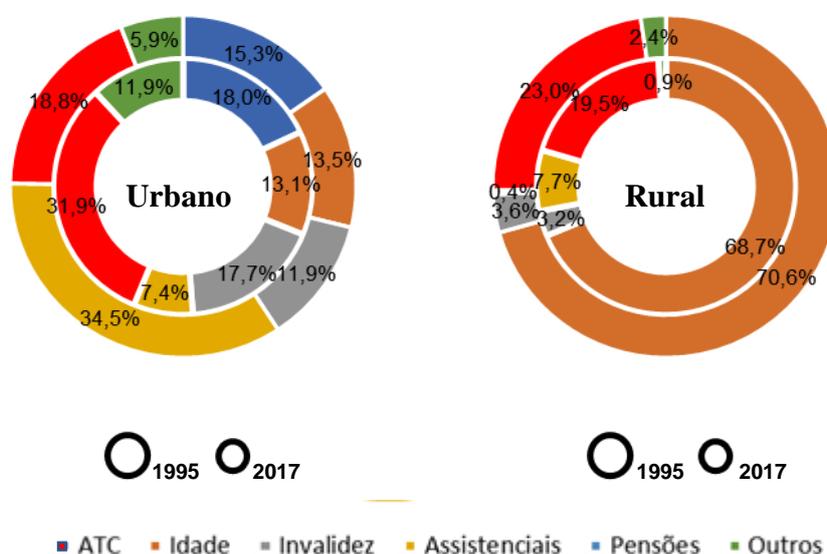


Fonte: Elaboração própria (2020) com base nos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2019a)

- Notas: 1 – Aposentadoria por Tempo Contribuição (LOPS); Aposentadoria por Tempo Contribuição Especial; Aposentadoria por Tempo Contribuição Outras; Aposentadoria por Tempo Contribuição Det. Ignorado; Salário-Maternidade; Aposentadoria por Idade; Aposentadoria por Idade Outras; Aposentadoria por Invalidez; Aposentadoria por Invalidez Outras; Auxílio Reclusão; Auxílio-doença; Pensões por Morte.
- 2 – Amparo Portador de Deficiência; Amparo Idoso; Amparo Det. Ignorado; Renda Mensal Vitalícia Idade; Renda Mensal Vitalícia Invalidez; Renda Mensal Vitalícia Det. Ignorado.

A trajetória de expansão não ocorreu de maneira uniforme entre os grupos urbano e rural. O número de benefícios destinados à clientela urbana do estado da Bahia cresceu mais de 300% no interregno 1995/2017, enquanto o crescimento dos benefícios da clientela rural foi de aproximadamente 175% no mesmo período (BRASIL, 2019a). De acordo com as informações do Gráfico 3, entre os benefícios urbanos, a maior variação positiva ocorreu nos benefícios assistenciais, que passaram a representar quase 35% do total. Esses benefícios são destinados aos idosos e portadores de necessidades especiais que possuam renda familiar per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e sua expansão está associada à ampliação das condições de elegibilidade (redução da idade, no caso do amparo do idoso, e alargamento do conceito de deficiência, no caso do amparo ao portador de deficiência).

Gráfico 3 – Percentual de Benefícios previdenciários e assistenciais emitidos pelo INSS, por grupo de espécies e clientela – Bahia, 1995 e 2017

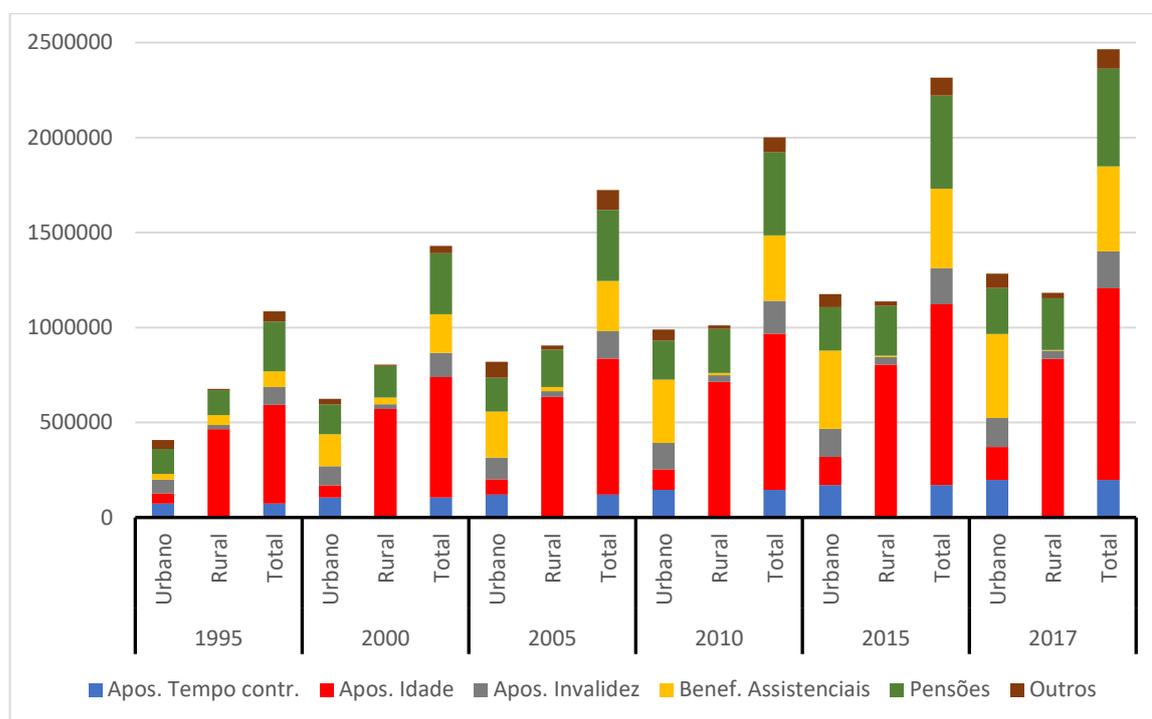


Fonte: Elaboração própria (2020) com base nos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2019a)

Entre a clientela rural, as aposentadorias por idade representam a maior parte dos benefícios emitidos, com pouca alteração na sua participação entre 1995 e 2017 – de 68,7% para 70,6%. Chama a atenção a pequena emissão de aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), refletindo a reduzida capacidade de contribuir dessa população, formada, em geral, por trabalhadores temporários e com reduzido grau de formalização, além de inseridos em atividades de baixo valor agregado. Têm direito a requerer este benefício os trabalhadores que possuem 180 meses de contribuição (15 anos) e que obedeçam a uma das seguintes regras²⁴: i) soma da idade e do tempo de contribuição igual ou superior a 86 para mulheres e 96 para homens; ii) tempo mínimo de contribuição de 30 anos para mulheres e 35 anos para homens, com aplicação do fator previdenciário, que reduz o valor do benefício quanto maior a distância entre a idade do indivíduo e a expectativa de vida da população brasileira.

²⁴ Essas eram as regras vigentes até setembro de 2019. Novas alterações foram propostas pela Emenda Constitucional 103/2019, que condiciona a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição à uma idade mínima e amplia o tempo mínimo de contribuição de 15 para 20 anos dos segurados homens e para os servidores públicos (homens e mulheres). As novas regras passaram a valer em novembro de 2019, período posterior ao abarcado por este trabalho.

Gráfico 4 – Evolução do número de benefícios previdenciários e assistenciais emitidos no INSS, por grupo de espécies e anos selecionados – Bahia, 1995 a 2017



Fonte: Elaboração própria (2020) com base nos dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (BRASIL, 2019a)

Notas: 1 – Os benefícios assistenciais incluem: Amparo Portador de Deficiência; Amparo Idoso; Amparo Det. Ignorado; Renda Mensal Vitalícia Idade; Renda Mensal Vitalícia Invalidez; Renda Mensal Vitalícia Det. Ignorado.

2 – A categoria “Outros” inclui: Auxílio acidente; auxílio acidente acidentário; auxílio suplementar acidentário; benefícios acidentário det. Ignorados; salário maternidade; auxílio reclusão, auxílio-doença.

O Gráfico 4 reforça essa evolução nos benefícios previdenciários e assistenciais emitidos para anos selecionados entre 1995 e 2017, agrupados por espécie de benefício. O crescimento em números absolutos é facilmente notado, bem como a composição dessas espécies entre a clientela urbana e rural. O aparecimento da categoria “outros” para a clientela rural, ainda que com participação reduzida, sinaliza o maior acesso dessa população aos demais seguros sociais relacionados ao mercado de trabalho.

Avaliando o número de benefícios emitidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que exclui os servidores públicos, e relacionando este número com a população residente nos municípios baianos, observa-se que a expansão anteriormente citada na cobertura previdenciária e assistencial ocorreu tanto nos municípios de menor porte quanto naqueles de maior população. Dado o caráter dos benefícios concedidos, cujo critério de elegibilidade está associado, em sua maioria, à idade do beneficiário, é possível inferir que tal

expansão foi influenciada pelo envelhecimento da população, constatado nas pesquisas populacionais realizadas (SEI, 2019b).

De acordo com os dados expostos na Tabela 11, entre 2000 e 2018 o percentual médio do total de benefícios do RGPS em relação à população aumentou mais de 70% nos municípios com até 20 mil habitantes e nas localidades com mais de 100 mil residentes. Nos municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes, esse percentual passou de 13% no ano 2000 para algo em torno de 20% em 2018.

Tabela 11 – Percentual de participação média do número de benefícios do RGPS em relação à população total, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

Grupo de Municípios	Relação (%) total de benefícios/população		
	2000	2010	2018
Até 20 mil habitantes	10,06	13,80	17,40
20.001 a 50 mil habitantes	12,99	17,08	20,62
50.001 a 100 mil habitantes	13,26	16,67	19,37
Mais de 100.001 habitantes	7,92	11,42	13,83

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados das Estatísticas Municipais da Secretaria de Previdência (BRASIL, 2019b) e da SEI (2019a)

Alterando o recorte da análise para as faixas percentuais de relação entre o número de benefícios e o total de habitantes, é possível perceber que a quantidade de municipalidades em que essa relação é superior a 20% aumentou expressivamente no período 2000-2018. Conforme demonstrado na Tabela 12, apenas 22 municípios pertenciam a esta faixa em 2000²⁵, passando para 154 em 2018. Essas informações indicam a importância que a cobertura previdenciária e assistencial possui para a população baiana.

²⁵ Em 2000, havia 415 municípios no Estado na Bahia. No entanto, para 12 deles não há informação de ordem de pagamento de benefícios previdenciários ou assistenciais (BRASIL, 2019b), provavelmente pela ausência de correspondente bancário. Por essa razão, o conjunto dos municípios analisados para o ano 2000 possui 403 elementos. Tal fato também reduz o número de pequenos municípios na classificação por grupo, que no ano 2000 conta com 236, e não 248 como nos demais anos.

Tabela 12 – Relação número de benefícios do RGPS e população total, por faixas de percentuais – Bahia, 2000/2010/2018

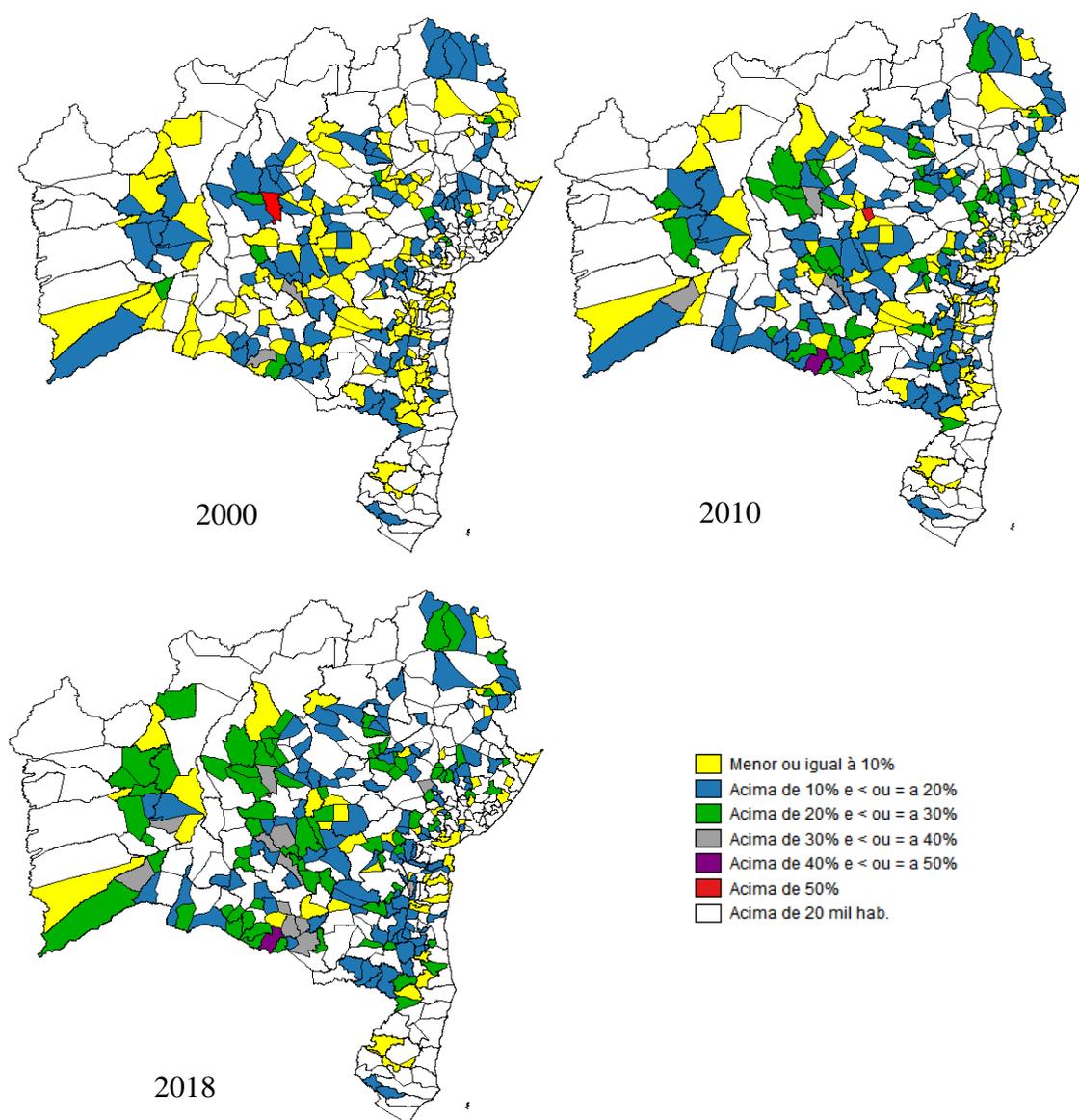
Relação (%) total de benefícios/população	Número de municípios		
	2000	2010	2018
Menor ou igual a 10%	170	109	56
Acima de 10% e menor ou igual a 20%	207	208	186
Acima de 20% e menor ou igual a 30%	22	91	154
Acima de 30% e menor ou igual a 40%	3	6	18
Acima de 40% e menor ou igual a 50%	0	2	3
Acima de 50%	1	1	0
Total	403	417	417

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

Ao concentrar a análise nos pequenos municípios, ou seja, nas localidades com até 20 mil habitantes, os dados revelam que em 94% das 236 cidades que se incluíam nessa categoria, o número de benefícios correspondia a até 20% do total de habitantes em 2000. No ano de 2010, esse percentual se reduziu para aproximadamente 78% e em 2018, para 63%. Em contrapartida, a quantidade de localidades em que o total de benefícios era superior a 20% e inferior a 30% do contingente populacional cresceu de pouco mais de 4% em 2000 para 32% em 2018 (BRASIL, 2019a).

Apesar desses municípios estarem espalhados pelo território baiano, não sendo possível identificar uma área maior de concentração espacial em determinada faixa, o Mapa 9 permite visualizar que as pequenas cidades que se situam mais próximas ao litoral possuem menor relação total de benefícios/população. Ocorreu uma ampliação dessa relação nas cidades da região central e mais ao oeste do estado, além do extremo norte. O único município em que o total de benefícios excedia 50% do número de habitantes em 2000, Barra do Mendes, apresentou diminuição do total de benefícios, migrando para a faixa igual ou inferior a 40% em 2010. O mesmo pode ser verificado para a cidade de Wagner, que em 2010 (ponto vermelho do mapa) apresentou uma expansão no número de benefícios e, posteriormente, uma retração em 2018.

Mapa 9 – Relação (%) Número de Benefícios do RGPS e População Total, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

Parte expressiva dos benefícios do RGPS emitidos na Bahia se referem à previdência (aposentadorias, pensões e auxílios), responsável por mais de 80% do total de benefícios nos anos analisados (2000, 2010 e 2018). A participação dessa espécie de benefício era maior, em 2018, nos municípios com até 100 mil habitantes, como pode ser verificado na Tabela 13. Essa participação se reduziu entre 2000 e 2018, porém, sem alterações de grande magnitude, exceto para o grupo de municípios com maior população. Relacionando com o contingente populacional, o percentual mais elevado de participação dos benefícios previdenciários pertencia àquelas localidades com número de habitantes superior à 20 mil e inferior ou igual a 50 mil.

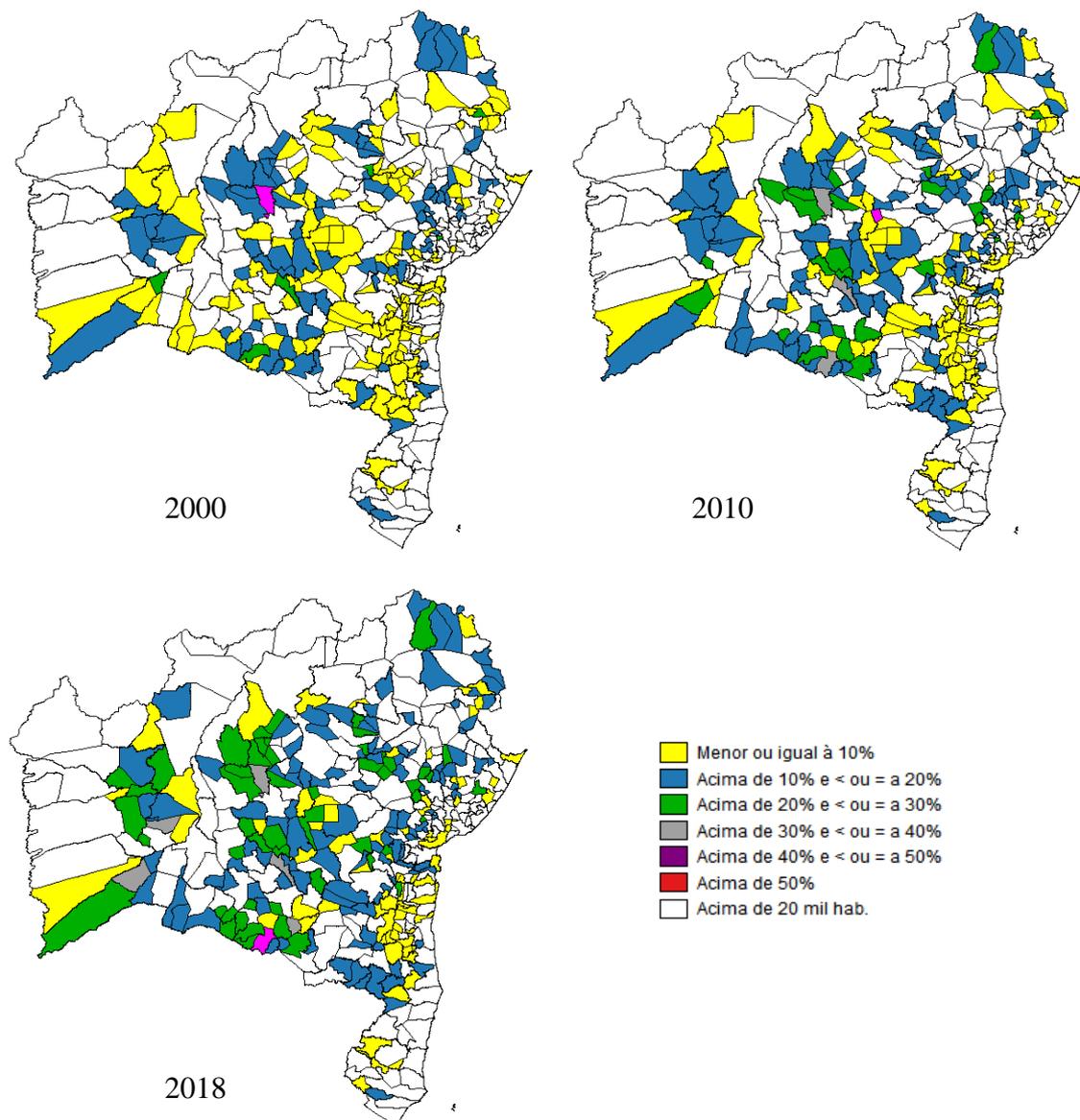
Tabela 13 – Percentual de participação média do número de benefícios previdenciários do RGPS em relação à população total e ao total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

Grupo de Municípios	Relação (%) total de benefícios			Relação (%) total de benefícios		
	previdenciários/população			previdenciários/benefícios		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Até 20 mil habitantes	9,10	11,82	14,87	84,71	82,25	83,56
20.001 a 50 mil habitantes	11,07	14,17	17,05	83,67	81,67	81,83
50.001 a 100 mil habitantes	11,37	13,98	16,03	85,13	83,11	82,13
Mais de 100.001 habitantes	6,32	8,39	10,02	78,91	72,93	72,35

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

Em dezembro de 2018, cerca de 20% dos pequenos municípios possuíam uma quantidade de benefícios previdenciários emitidos que correspondia de 20% a 30% do total de habitantes. Esses municípios estavam localizados na parte continental do território, conforme representado pelas localidades em verde no Mapa 10. Ainda tratando do grupo de cidades com menor população, a faixa mais próxima ao litoral era constituída pelos municípios cuja relação total de benefícios previdenciários/população residente não era superior à 10%. Em 116 dos 248 municípios baianos com até 20 mil habitantes, essa relação estava no intervalo entre 10% e 20% (pontos em azul do Mapa 10). A ampliação na quantidade de benefícios previdenciários como proporção da população é percebida ao se verificar os mapas referentes aos anos 2000 e 2010, também representados no Mapa 10.

Mapa 10 – Relação (%) Número de Benefícios Previdenciários do RGPS e População Total, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

No que se refere aos benefícios assistenciais (amparo ao idoso, amparo ao portador de necessidades especiais e renda mensal vitalícia), sua participação no total de benefícios cresceu, com destaque para as cidades com mais de 100 mil habitantes. Ainda que pouco representativo em termos populacionais, a quantidade desses benefícios aumentou consideravelmente em relação à população total (TABELA 14).

Tabela 14 – Percentual de participação média do número de benefícios assistenciais do RGPS em relação à população total e ao total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

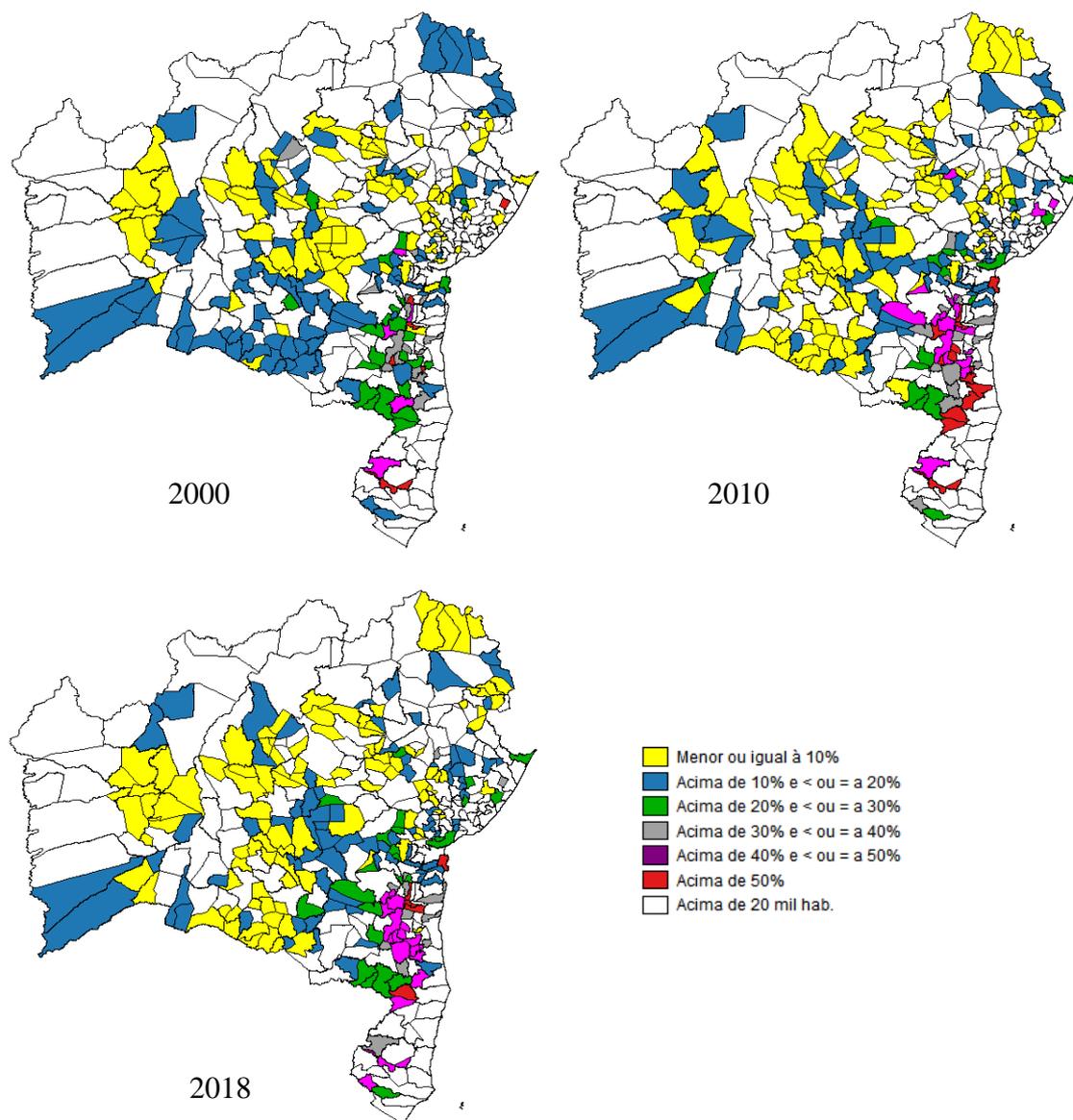
Grupo de Municípios	Relação (%) total de benefícios assistenciais/população			Relação (%) total de benefícios assistenciais/benefícios		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
	Até 20 mil habitantes	1,44	1,98	2,54	15,42	17,75
20.001 a 50 mil habitantes	1,93	2,91	3,57	16,33	18,33	18,17
50.001 a 100 mil habitantes	1,89	2,69	3,34	14,86	16,89	17,87
Mais de 100.001 habitantes	1,59	3,03	3,81	21,09	27,07	27,65

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

A expansão no acesso à assistência social repercutiu as mudanças pelas quais essa área da Seguridade Social passou desde a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2004. Essas mudanças permitiram que a Assistência Social assumisse um papel menos marginal na estrutura do Sistema de Seguridade Social brasileiro, embora sendo alvo constante de tentativas de desconstrução e estigmatização e enfrentando desafios para retirar “[...] da invisibilidade públicos particularmente vulneráveis por processos históricos de subordinação ou exclusão” (JACCOUD; STUCHI, 2018, p. 82). Em 7% dos municípios baianos, os benefícios assistenciais representavam mais de 40% do total de benefícios destinados à essas respectivas localidades em dezembro de 2018 (BRASIL, 2019b). Todos esses municípios possuíam até 20 mil habitantes.

Especificamente no caso dos pequenos municípios do estado da Bahia, há uma aglomeração espacial de cidades cuja relação quantidade de benefícios assistenciais/total de benefícios supera os 40%. Essa concentração ocorre no sudeste do Estado, zona de transição entre o litoral e o centro, possível de ser observada no Mapa 11. Em todos os anos analisados, essa área aparece sendo a de maior concentração dessa espécie de benefício como proporção do total de benefícios emitidos em dezembro de cada ano.

Mapa 11 – Relação (%) Número de Benefícios Assistenciais do RGPS e Total de Benefícios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e da SEI (2019a)

A importância das transferências da Previdência e da Assistência Social para os municípios não se limita à quantidade de benefícios emitidos. Como política de atendimento aos riscos sociais – originados quer seja pelas restrições do mercado de trabalho, quer seja por fatores socioeconômicos e físicos que afetam a vida das pessoas –, o acesso aos benefícios melhora a qualidade de vida dos beneficiários ao garantir uma renda monetária e, por extensão, se configurar em fonte de recursos para as economias locais. Ao tratar dos efeitos da Previdência Social nos municípios brasileiros, França (2019) destaca que o movimento econômico dos municípios é afetado positivamente pelos recursos oriundos da proteção social, “[...]”

principalmente nas pequenas e médias comunidades, sustentando o consumo, gerando renda e desenvolvimento”. (FRANÇA, 2019, p. 19).

Com o intuito de destacar a expressividade do volume de recursos injetado anualmente pelos benefícios sociais do RGPS, a Tabela 15 faz uma comparação desses recursos com o valor transferido pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para as cidades baianas. Em todos os grupos de municípios, definidos com base no tamanho populacional, o valor total recebido via transferências do RGPS excede significativamente o valor do FPM. Essa relação é maior nos municípios com mais habitantes, indicando que essas receitas não são importantes apenas para as pequenas cidades, mas para o conjunto dos municípios.

Tabela 15 – Relação do valor dos benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

Grupo de Municípios	Relação (%) total de benefícios/população		
	2000	2010	2018
Até 20 mil habitantes	1,40	1,80	3,51
20.001 a 50 mil habitantes	2,52	3,18	3,67
50.001 a 100 mil habitantes	3,99	4,60	3,98
Mais de 100.001 habitantes	4,30	5,28	5,47

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b), Brasil (2019c) e da SEI (2019a)

A quantidade de municípios em que a relação entre o valor dos benefícios e o FPM era inferior a 1 se reduziu no interregno 2000-2018. Por outro lado, houve um aumento no número de localidades para as quais essa relação era superior a 3. As informações da Tabela 16 mostram que, no ano de 2018, em 75 municípios baianos o valor transferido pelo RGPS ultrapassava 5 vezes o valor do FPM. Entre esses municípios, 32 possuíam população de até 20 mil habitantes. Em 2000, esse número era de apenas 3, permanecendo assim no ano de 2010. No Mapa 12 é possível perceber que esses municípios estavam dispersos pelo território baiano, não se identificando nenhuma área de maior aglomeração, especialmente no ano de 2018.

Tabela 16 – Relação valor dos benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por faixas de percentuais – Bahia, 2000/2010/2018

Relação (%) total de benefícios/população	Número de municípios		
	2000	2010	2018
Menor ou igual a 100%	102	79	54
Acima de 100% e menor ou igual a 200%	136	83	72
Acima de 200% e menor ou igual a 300%	86	124	98
Acima de 300% e menor ou igual a 400%	38	65	72
Acima de 400% e menor ou igual a 500%	28	33	46
Acima de 500%	13	33	75
Total	403	417	417

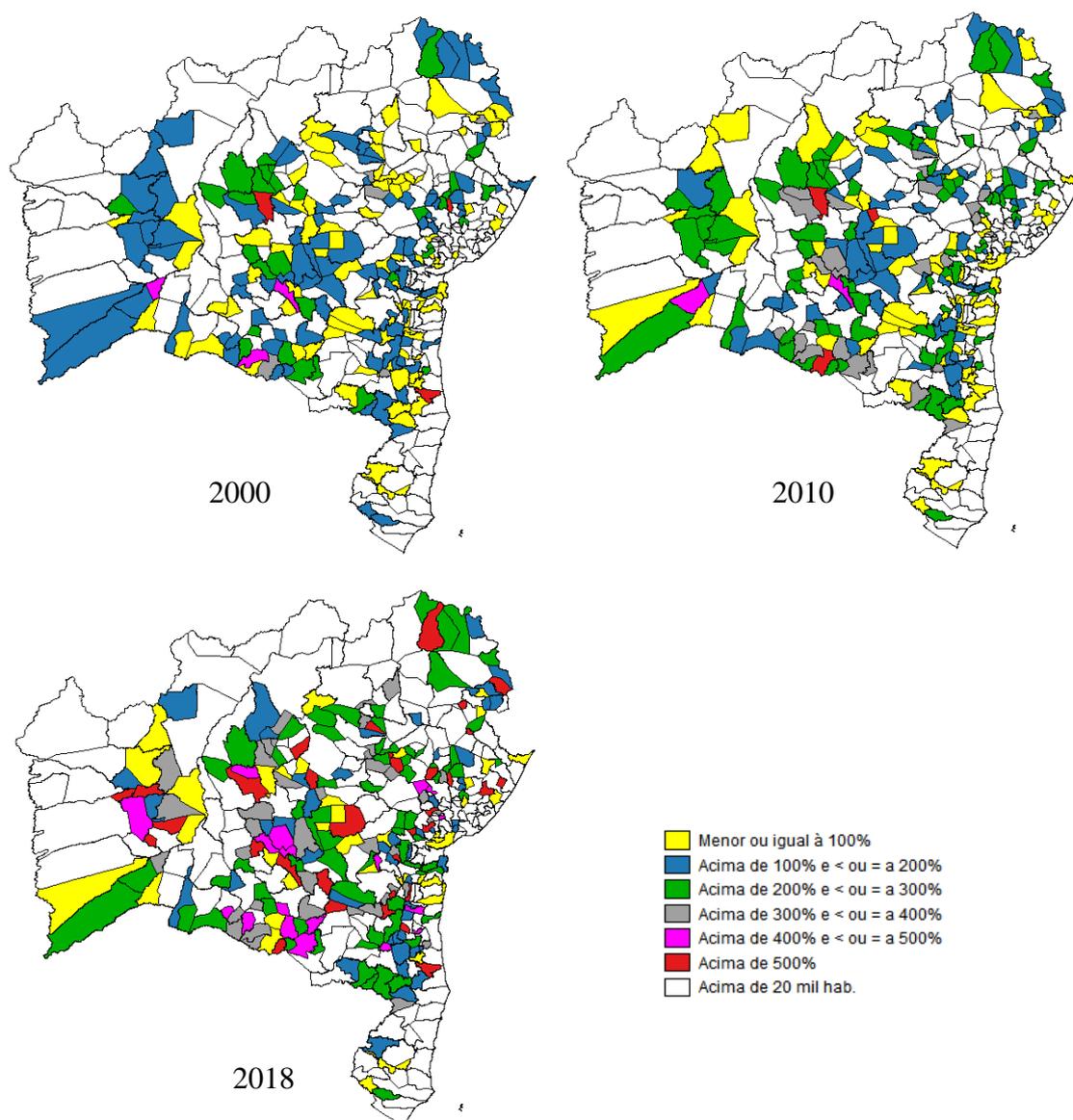
Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b) e do Secretaria do Brasil (2019c)

Embora os dados disponibilizados pela Secretaria de Previdência Social para os municípios brasileiros não permitam avaliar a distribuição dos benefícios por clientela, pode-se inferir que parcela significativa desse volume de recursos do RGPS está associada aos benefícios da Previdência Rural. O estabelecimento da condição de segurado especial ao agricultor familiar, pescador artesanal e indígena que comprove 180 meses de trabalho na atividade rural – instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1991 – promoveu uma verdadeira transformação social nos municípios, em particular, naqueles de menor porte, cujas atividades econômicas se caracterizam pela economia de subsistência e pela agricultura familiar.

Sobre essa transformação ocasionada pela ampliação da Previdência Rural, França (2019, p. 32) ressalta que:

[...] o acesso a benefícios da Previdência Rural eleva substantivamente a qualidade de vida do domicílio do beneficiário, proporcionando a melhoria nas características físicas dos domicílios [...]; eleva significativamente o conjunto de residências com acesso às infraestruturas de água, energia elétrica, instalação sanitária e telefonia; aumenta de maneira expressiva o acesso à casa própria; melhora o acesso aos bens duráveis [...]; permite consolidar e investir na agricultura familiar, oferece estabilidade de renda básica para seu domicílio, funcionando como um seguro agrícola, nas pequenas propriedades, na entressafra e nos períodos de longa estiagem.

Mapa 12 – Relação (%) Valor dos Benefícios do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados do Brasil (2019b, 2019c)

O montante de recursos recebidos via benefícios previdenciários pelos grupos de municípios é bastante expressivo em relação ao FPM, conforme pode ser visualizado na Tabela 17. Assim como acontece com a quantidade de benefícios, o valor desses benefícios em relação ao total de benefícios do RGPS oscila em torno de 80%, apresentando trajetória de redução de participação entre os anos 2000 e 2018 para todos os grupos de municípios.

No que se refere aos benefícios assistenciais, chama a atenção o valor de recursos recebidos pelos municípios com mais de 100 habitantes em relação ao FPM (TABELA 18).

Comparando com o valor total dos benefícios do RGPS, as transferências da assistência social tiveram um incremento maior nas cidades com população acima de 20 mil habitantes.

Tabela 17 – Participação (%) do valor dos benefícios previdenciários do RGPS em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao valor total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

Grupo de Municípios	Relação (%) valor dos benefícios previdenciários/FPM			Relação (%) valor dos benefícios previdenciários/benefícios		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
	Até 20 mil habitantes	1,23	1,55	3,01	86,98	82,86
20.001 a 50 mil habitantes	2,20	2,67	3,05	86,09	82,75	82,36
50.001 a 100 mil habitantes	3,55	3,94	3,32	88,36	85,22	84,01
Mais de 100.001 habitantes	3,86	4,28	4,34	86,53	78,92	78,69

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados de Brasil (2019b, 2019c) e SEI (2019a)

Tabela 18 – Participação (%) do valor dos benefícios assistenciais do RGPS em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao valor total de benefícios, por grupos de municípios – Bahia, 2000/2010/2018

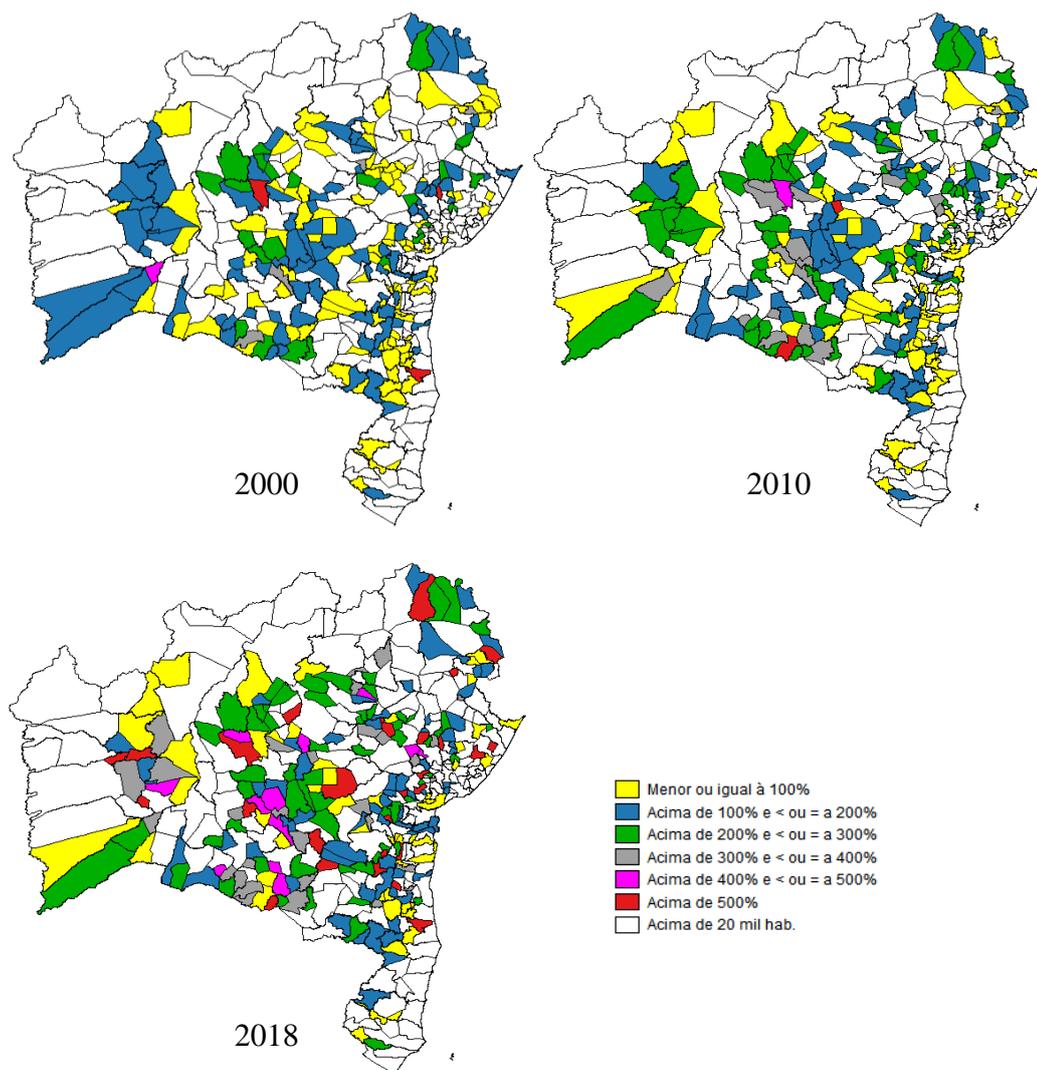
Grupo de Municípios	Relação (%) valor dos benefícios assistenciais/FPM			Relação (%) valor dos benefícios assistenciais/benefícios		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
	Até 20 mil habitantes	0,17	0,24	0,50	14,14	17,10
20.001 a 50 mil habitantes	0,32	0,51	0,63	13,91	17,25	17,93
50.001 a 100 mil habitantes	0,44	0,67	0,66	11,64	14,78	15,99
Mais de 100.001 habitantes	0,45	1	1,13	13,46	21,08	21,33

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados de Brasil (2019b, 2019c) e SEI (2019a)

Analisando a distribuição dos pequenos municípios com base no valor dos benefícios previdenciários em termos do FPM, exposta no Mapa 13, observa-se que os agrupamentos em determinadas faixas percentuais que existiam no ano 2000 são mais difíceis de serem identificados no ano de 2018. As cidades nas quais a relação entre essas variáveis era superior

a 5 no último ano referenciado estavam espalhadas pelo território. A região central aparece com poucos municípios nos quais a relação entre o valor dos benefícios previdenciários e o FPM é inferior a 1, mas essa característica também era observada nos anos 2000 e 2010.

Mapa 13 – Relação (%) Valor dos Benefícios Previdenciários do RGPS e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018

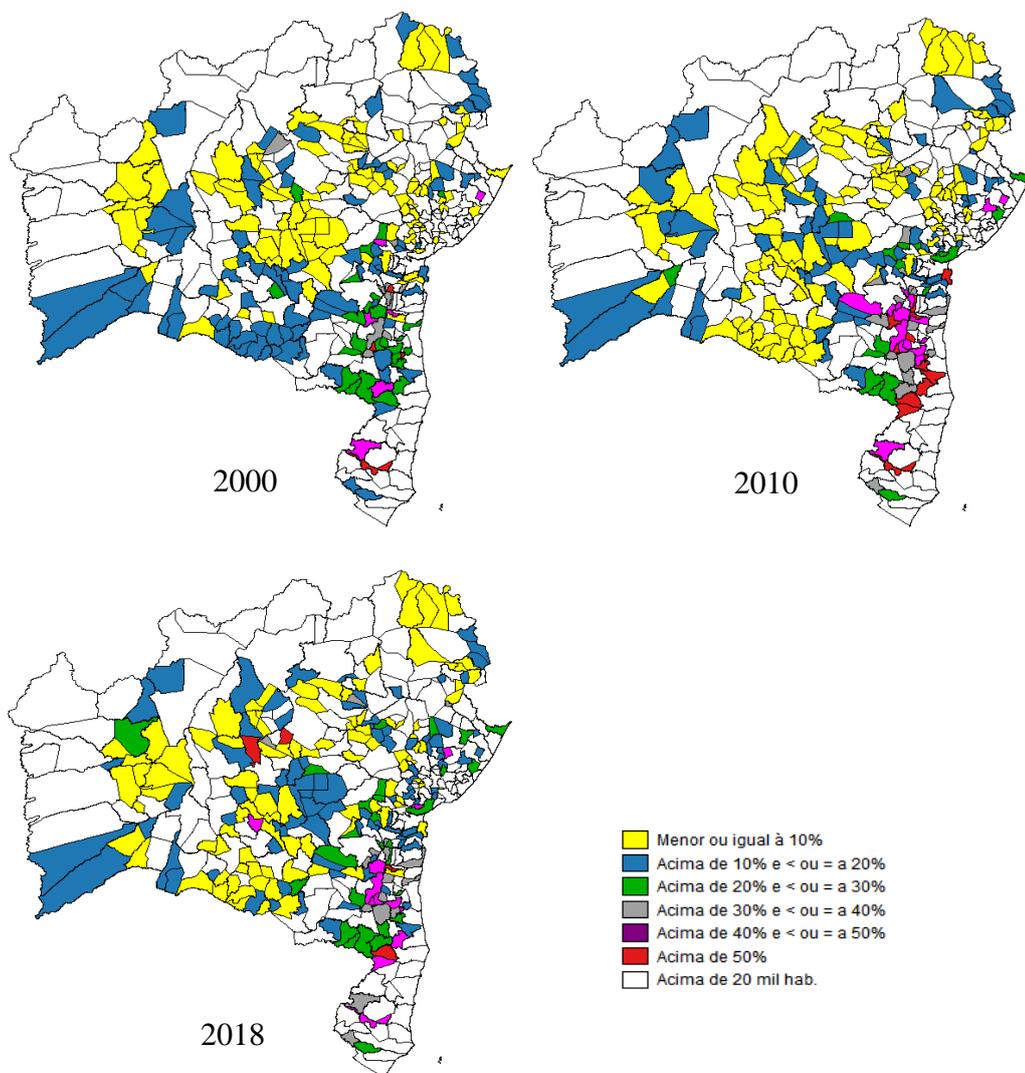


Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados de Brasil (2019b, 2019c) e SEI (2019a)

Quanto aos benefícios assistenciais, a representação espacial apresentada no Mapa 14 possibilita a identificação de algumas aglomerações de pequenos municípios cuja relação entre o valor desses benefícios e o FPM se encontra em patamares próximos. É o caso da região sudeste/sul não litorânea, em que havia uma concentração de localidades nas quais as transferências assistenciais superavam de 4 a 5 vezes os recursos transferidos pelo FPM, tanto no ano de 2010, quanto no ano de 2018. Outras aglomerações também identificadas estavam

localizadas nas regiões central, sudoeste e extremo norte, sendo a primeira na faixa relativa de 1,01 a 2 e as duas últimas na faixa inferior ou igual a 1.

Mapa 14 – Relação (%) Valor dos Benefícios Assistenciais do RGPS e o Valor Total dos Benefícios, por município de até 20 mil habitantes – Bahia, 2000/2010/2018



Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos dados de Brasil (2019b, 2019c) e SEI (2019a)

Ao se avaliar conjuntamente o Mapa 13 e o Mapa 14, nota-se que, em geral, as áreas com menor razão entre as transferências previdenciárias do RGPS e o FPM são as que possuem maior relação entre as transferências assistenciais e o FPM, apontando a relevância do conjunto dessas transferências para a economia desses municípios.

Os benefícios da Previdência e Assistência Social tem um efeito econômico expressivo na renda das famílias que os recebem por estarem atrelados ao valor do salário mínimo e por

serem passíveis de serem acumulados pelos membros de uma mesma família. Seu efeito multiplicador em termos de geração de outras rendas para a população residente nos pequenos municípios é significativo, o que pode ser constatado pela expansão das atividades comerciais e de serviços ocorridas nesses municípios nas duas últimas décadas. Deste modo, extrapolam a sua função como política social garantidora de renda e passam a exercer o papel de política econômica.

Outro aspecto a ser destacado é a relação do crescimento dessas transferências com a redução da pobreza monetária. Como o valor do piso dos benefícios excede as linhas de pobreza geralmente estabelecidas, os indicadores de pobreza melhoraram no decorrer do início deste século, principalmente entre os grupos beneficiários do sistema de Previdência e Assistência Social (FRANÇA, 2019). Essa melhora não se restringe à renda, mas afeta também outras variáveis de investigação nos estudos da pobreza, ao promover melhorias nas condições de vida da população beneficiária. A análise dessas variáveis e da pobreza multidimensional nos pequenos municípios baianos se constitui em etapa importante para avaliar a relevância dos benefícios previdenciários e assistenciais para a realidade socioeconômica desses municípios

4 INDICADOR DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL E SUA APLICAÇÃO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA BAHIA.

O presente capítulo analisa a pobreza multidimensional nos municípios baianos nos anos 2000 e 2010, com base nas formulações teóricas da Abordagem das Necessidades Básicas e na Abordagem das Capacitações. O objetivo é elaborar e aplicar o indicador multidimensional de pobreza proposto por Alkire e Foster (2007), e adaptado por Alkire e Santos (2010), à realidade baiana, em especial aos municípios com até 20 mil habitantes. O texto se fundamenta no entendimento de que os indicadores de pobreza e suas respectivas delimitações estão embasados em pressupostos teóricos relativos à conceituação de bem-estar social. Diante disso, a Seção 4.1 apresenta algumas considerações sobre o estudo da pobreza, destacando o direcionamento para a multidimensionalidade, e as principais contribuições das abordagens das Necessidades Básicas e das Capacitações para as análises de pobreza.

Essas abordagens influenciaram a proposição do Índice Alkire-Foster, cuja metodologia é exposta na Seção 4.2. A adequação desse índice aos municípios baianos é o tema da subseção 4.2.1, que trata das modificações necessárias para a construção do indicador utilizando os microdados dos Censos Demográficos 2000 e 2010, bem como do exame das variáveis que compõem o índice. Os resultados da aplicação do indicador aos municípios baianos são expostos na seção 4.3, demonstrando as melhorias no nível de pobreza do estado e destacando a situação de pobreza dos pequenos municípios na primeira década do século XXI.

4.1 O ESTUDO DA POBREZA E A EMERGÊNCIA DA MULTIDIMENSIONALIDADE

O século XX foi, incontestavelmente, de grande melhoria no padrão geral de vida da população mundial. A análise de indicadores sociais no âmbito global demonstra que as condições de moradia, saúde e educação apresentaram considerável avanço, principalmente a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial (WORLD BANK, 2018a).

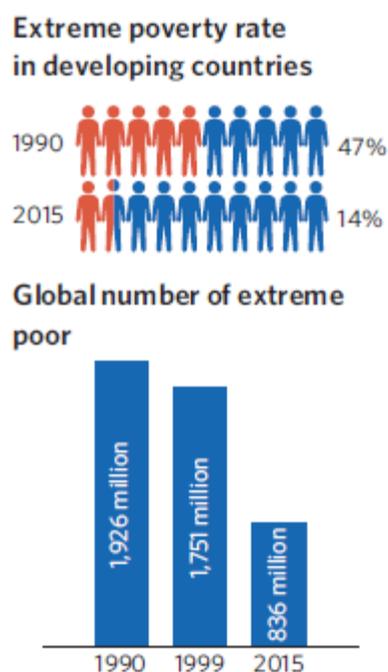
Muito desse avanço se deve às políticas de bem-estar social, implementadas nesse ínterim por vários governos e incentivadas pelas principais instituições internacionais. O acesso à escola, o cuidado com a infância, o atendimento à saúde, a preocupação com a sustentabilidade dos recursos naturais são exemplos de alguns dos temas que passaram a compor o debate

socioeconômico, ainda que limitados mais ao discurso do que à ação.

No entanto, também é incontestável que essa melhoria social não ocorreu de forma homogênea, e tampouco igualitária, ao redor do mundo e dentro de cada país. Na medida em que se avançava no atendimento das necessidades básicas em alguns países/regiões/localidades, em outros tantos espaços as condições de vida permaneceram precárias. Deste modo, o século XXI se iniciou caracterizado por uma profunda desigualdade socioeconômica entre os países e intra países, e com alto nível de pobreza.

Prova disso é que, em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu como o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), “erradicar a pobreza extrema e a fome”. (IPEA, 2004). A proposta inicial era reduzir a pobreza extrema à metade até 2015, tendo como referência o ano 2000, meta que foi alterada para reduzir à metade a pobreza nos países em desenvolvimento até 2015, baseando-se no ano de 1990 (POGGE, 2008b). A definição de extrema pobreza empregada era a de viver com menos de US\$ 1,25 (Paridade do Poder de Compra – PPC) por dia.

Figura 1 – Pobreza Extrema (%) nos Países em Desenvolvimento e Número Global de Pessoas na Pobreza Extrema, 1990 e 2015



Fonte: ONU (2015, p. 4)

De acordo com o relatório final de acompanhamento dos ODM's, a extrema pobreza declinou entre a população dos países em desenvolvimento de aproximadamente 50% em 1990 para 14% em 2015 (ONU, 2015). O número absoluto de pessoas vivendo na pobreza extrema reduziu em mais de 1 bilhão, conforme informações do mesmo relatório, ilustradas na figura 1.

Vencido o prazo estabelecido para o cumprimento dos ODM's, e com base no seu legado e nos resultados da Conferência Rio+20, realizada em 2012, foi adotada a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em setembro de 2015 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016).

A Agenda 2030 refere-se a um conjunto de dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, conhecidos como ODS. A pobreza permanece sendo o objetivo primeiro, buscando-se “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016, p.

10). Assim, a “[...] Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”. (ONU, 2017, p. 6).

As metas associadas ao ODS 1 são audaciosas. Constituem-se, sumariamente, na (1.1) erradicação da pobreza extrema; (1.2) redução pela metade da pobreza em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais; (1.3) implementação de sistemas de proteção social com cobertura substancial dos pobres e vulneráveis; (1.4) garantir o acesso aos recursos econômicos e aos serviços básicos a todos os indivíduos; (1.5) redução da exposição dos pobres e vulneráveis aos desastres econômicos, sociais e ambientais (ONU, 2018). Todas essas metas têm por horizonte de tempo o ano de 2030.

A definição de pobreza extrema adotada na meta 1.1 considera como pobre extremo o indivíduo que vive com menos de US\$ 1,90 por dia (pela Paridade do Poder de Compra – PPC – ao nível de preço de 2011), linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial para análises internacionais de pobreza (WORLD BANK, 2018b). A estimativa feita pelo Banco Mundial é

de que aproximadamente 736 milhões de pessoas no mundo estivessem nessa condição no ano de 2015, o que representaria 10% da população mundial (WORLD BANK, 2018a).

Críticas à metodologia adotada pelo Banco Mundial na definição da linha de pobreza internacional são recorrentes na literatura sobre o estudo da pobreza (DELGADO, 2003; LACERDA, 2009; POGGE, 2008a, 2008b; REDDY; POGGE, 2005). Pogge (2008a; 2008b) chama a atenção para os problemas metodológicos envolvidos na noção de equivalência e na conversão em moeda local, considerando o índice de preços, e na reconversão desse resultado em dólares, por meio da PPC. Para Reddy e Pogge (2005, p. 4):

[...] the Bank's estimates of the level, distribution and trend of global poverty are marred by three serious problems. The first is that the Bank uses an arbitrary international poverty line that is not adequately anchored in any specification of the real requirements of human beings. The second problem is that it employs a concept of purchasing power "equivalence" that is neither well defined nor appropriate for poverty assessment. [...] The third problem is that the Bank extrapolates incorrectly from limited data and thereby creates an appearance of precision that masks the high probable error of its estimates.

A definição de uma linha de pobreza é uma das tarefas mais importantes e mais difíceis do estudo da pobreza, uma vez que a determinação dessa linha repercute nas políticas que objetivam o seu enfrentamento, bem como na sua mensuração. A subjetividade e a arbitrariedade, sejam em maior ou menor grau, são elementos presentes em qualquer definição de pobreza (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003). Sob o ponto de vista teórico, Laderchi, Saith e Stewart (2003) reforçam que

[...] the choice of a definition of poverty relies on the crucial assumption that there is some form of discontinuity between the poor and the non-poor which can be reflected in the poverty line. Such a break can pertain to behaviour of the poor, or to some salient feature which identifies the poor and which either moral or political considerations suggest should be addressed. (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 4).

Deste modo, a escolha da linha de pobreza para o cumprimento da meta 1.1 (erradicar a pobreza extrema) do ODS 1 (acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares) está fundamentada na visão de pobreza extrema adotada pelo Banco Mundial, baseada na abordagem monetária de análise da pobreza.

A abordagem monetária é a que mais predomina no estudo da pobreza e, principalmente, na formulação de políticas de redução ou erradicação da pobreza (LACERDA, 2009; CODES, 2008; SILVA; LACERDA; NEDER, 2011). Pode-se entender a sua origem como um desdobramento dos primeiros trabalhos de estudo da pobreza, que associavam a pobreza à ideia de subsistência. De acordo com Lacerda (2009, p. 35), “o conceito de subsistência era baseado nas necessidades nutricionais mínimas requeridas para a manutenção da eficiência física do indivíduo ou família, dependendo da unidade de análise adotada”.

A transformação dessas necessidades em valores monetários necessários para a aquisição dos alimentos foi o passo adiante dado pela abordagem monetária. Assim, o conceito de linha de pobreza extrema²⁶ foi estabelecido como a quantidade de recursos monetários necessários para atender as condições mínimas de alimentação, sendo a pobreza identificada como uma deficiência no consumo ou na renda, relacionada à esta linha de pobreza (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003).

A praticidade em se ter uma medida quantitativa unidimensional – no caso, a renda do indivíduo – permitiu o desenvolvimento de uma série de medidas e indicadores de pobreza no decorrer da segunda metade do século XX (LACERDA, 2009; MACHADO, 2007; HOFFMANN, 1998; GRUSKY; KANBUR, 2004). Além disso, ao se adotar a renda como indicador exclusivo, as políticas de erradicação ou redução da pobreza foram direcionadas majoritariamente para a geração e/ou transferência de renda.

Segundo Lacerda (2009, p. 38), a visão da pobreza adotada pela abordagem monetária

[...] encontra forte respaldo na Teoria Econômica Tradicional (ou Neoclássica) e é fundamentada no pensamento utilitarista. De acordo com esse pensamento, “a ‘utilidade’ de uma pessoa é representada por alguma medida de seu prazer ou felicidade” (SEN, 2000, p. 77), implicando numa noção de valor baseada somente na utilidade individual, definida em termos subjetivos (SEN, 2001, p. 94; 2003, p. 5). O indivíduo é considerado como um consumidor cujo comportamento visa à maximização dessa utilidade, sendo que os seus gastos em consumo refletem a utilidade que as mercadorias consumidas geram para ele. O seu bem-estar individual é definido com base na sua função consumo (LADERCHI, 1997) e, por extensão, o bem-estar social é a maximização da soma das utilidades, ou a função consumo total.

²⁶ Até recentemente, a linha de pobreza extrema era chamada de *linha de indigência* nas publicações brasileiras sobre o tema.

Por se tratar de um conceito unidimensional (KUKLYS, 2005, p. 12), a definição de “utilidade” não é capaz de abarcar as múltiplas dimensões envolvidas no estudo da pobreza. Embora a grande maioria dos trabalhos baseados na abordagem monetária de análise da pobreza reconheça a multidimensionalidade como característica primaz desse fenômeno, a incorporação dessa característica nas etapas de identificação e agregação²⁷ da pobreza é desconsiderada.

Neste sentido, a Agenda 2030 expande o conceito de pobreza assumido no ODM de uma perspectiva unidimensional para multidimensional. Assim, ao “[...] propor a redução da pobreza ‘em todas as suas formas’, o ODS 1 reforça a ampliação da noção de pobreza, tradicionalmente vinculada exclusivamente aos rendimentos dos indivíduos” (ONU, 2017, p. 6). Trata-se de um passo importante para o estudo da pobreza, uma vez que se constitui em um reconhecimento internacional da complexidade do seu objeto de análise²⁸. No entanto, as implicações são ainda mais positivas ao se considerar os efeitos sobre a formulação e a execução das políticas de redução da pobreza, deslocando o foco para além do incremento de renda e para ações universalistas de acesso a bens e serviços.

Para Salama e Destremau (1999, p. 113 e 114), o enfoque multidimensional de análise da pobreza

[...] insiste na dimensão fundamentalmente social, senão política, da pobreza, porque as condições de existência não se limitam unicamente aos aspectos materiais e individuais (moradia, alimentação, renda) e incluem as relações sociais, o acesso ao trabalho, aos cuidados etc.

A incorporação dos aspectos relacionados às condições sociais e políticas do indivíduo na identificação do *pobre* requer o uso de um conjunto de informações dificilmente disponíveis ou passíveis de serem quantificadas. Por isso, os trabalhos empíricos fundamentados no enfoque multidimensional se baseiam, em sua maioria, no acesso a serviços essenciais e no atendimento de necessidades básicas.

²⁷ Sen (1976, p. 219) considera que a mensuração da pobreza é constituída por duas etapas: identificação e agregação. A primeira envolve a determinação de quem é o *pobre*, passando pela escolha do enfoque relativista ou absoluto de definição da linha de pobreza. A segunda etapa consiste na construção e/ou escolha do indicador/índice de pobreza. Para maiores detalhes, ver Sen (1976) e Lacerda (2009).

²⁸ A visão da pobreza como fenômeno multidimensional já era reconhecida pelo PNUD desde meados da década de 1990, quando o Índice de Pobreza Humana (IPH) foi apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997. No entanto, as implicações práticas e políticas desse reconhecimento foram muito incipientes e de pouco efeito. Para mais detalhes sobre o IPH, ver Anand e Sen (1997), PNUD (1997) e Lacerda (2009).

As primeiras formulações teóricas a respeito da multidimensionalidade da pobreza podem ser encontradas nos trabalhos da chamada Abordagem das Necessidades Básicas (*Basic Needs Approach*) e, posteriormente, nas contribuições do economista Amartya Sen à Abordagem das Capacitações (*Capability Approach*).

4.1.1 Os enfoques multidimensionais de análise da pobreza: abordagem das necessidades básicas e a abordagem das capacitações

A Abordagem das Necessidades Básicas (ANB) surgiu como o primeiro questionamento ao uso dos indicadores de produção econômica como sinalizadores de desenvolvimento (LACERDA, 2009; SILVA; LACERDA; NEDER, 2011). A sua influência teórica foi marcante nos debates ocorridos na década de 1970 sobre as políticas de desenvolvimento e seus critérios de conceituação e alcance (STEWART, 2006; STREETEN *et al.*, 1981).

A conceituação das necessidades básicas não é homogênea entre os autores dessa abordagem, e não permaneceu estática ao longo do tempo (STREETEN *et al.*, 1981; PEREIRA, 2006). Segundo Stewart (1989, p. 348), “[...] *the basics needs approach to development focuses on the need to ensure that everyone has access to enough basic goods and services to maintain a level of living above a minimum, as prime objective of economic development*”. Trata-se, portanto, de uma abordagem que não abarca apenas as discussões de pobreza, mas, principalmente, as perspectivas de desenvolvimento e melhoria das condições de vida das populações.

Bagolin e Ávila (2006) identificam três estágios de formulação da ANB. No primeiro desses estágios,

[...] *the idea behind human needs was related to needs as natural and spontaneous requirements or preconditions for moral, cultural and survival demands. The satisfaction of human needs was considered important once it could give people the opportunity to develop human powers and potentialities.* (BAGOLIN; ÁVILA, 2006, p. 3).

O segundo estágio se caracteriza pela ênfase nos aspectos operacionais, influenciando as políticas públicas defendidas por organismos internacionais. Constitui-se em uma visão mais prática das formulações teóricas das necessidades básicas. Assim, a “[...] *public policy implementation was much more centred in the promotion of resources and commodities possession than in certain aspects intrinsic to human needs* (BAGOLIN; ÁVILA, 2006, p. 3).

O retorno à satisfação das necessidades materiais e não materiais é uma característica do terceiro estágio, denominado de abordagem moderna das necessidades básicas. As necessidades são vistas como direitos humanos (GASPER, 2005). De acordo com Doyal e Gough (1991), as necessidades básicas possuem um caráter universal e objetivo, não sendo condizente com a visão utilitarista e com o relativismo de algumas definições de necessidades²⁹. São pré-condições universais que permitem a participação na vida social (GOUGH, 2000). Para estes autores, essas pré-condições são a saúde física e a autonomia (DOYAL; GOUGH, 1991; GOUGH, 2000). O não atendimento dessas pré-condições acarreta sérios prejuízos à vida das pessoas, impedindo a liberdade e participação:

Survival, and beyond that a modicum of physical health, is essential to be able to act and participate. But that is not enough. Humans, distinct from other species, also exhibit autonomy of agency - the capacity to make informed choices about what should be done and how to go about doing it. This is impaired [...] by severe mental illness, poor cognitive skills, and by blocked opportunities to engage in social participation. Health and autonomy are basic needs of all people. (GOUGH, 2000, p. 5).

Apesar do caráter universalista defendido, admite-se que a satisfação dessas necessidades não é uniforme entre os indivíduos (PEREIRA, 2006; GOUGH, 2000). A forma como as necessidades humanas³⁰ são satisfeitas depende dos *satisfiers*, ou seja, os bens, serviços, relacionamentos e atividades que permitem o atendimento das necessidades e, portanto, dependem de contextos particulares. Ainda assim, é possível identificar características de *satisfiers* que contribuem para a saúde física e autonomia, independente do lugar/contexto. São os *satisfiers universais* ou *intermediate needs* (PEREIRA, 2006; DOYAL; GOUGH, 1991; GOUGH, 2000)³¹. Para situações peculiares, é preciso identificar os *satisfiers* específicos, “[...] os quais poderão melhorar as condições de vida e de cidadania das pessoas em situações sociais particulares, incluindo-se aqui as minorias sociais”. (PEREIRA, 2006, p. 76).

²⁹ Pereira (2006) e Doyal e Gough (1991) expõe algumas dessas definições relativistas de necessidades básicas.

³⁰ Nesse estágio de formulação da Abordagem das Necessidades Básicas, as necessidades são consideradas como necessidades humanas.

³¹ As *intermediate needs* foram agrupadas em onze categorias: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA, 2006; GOUGH, 2000).

O foco na operacionalização do atendimento às necessidades básicas materiais rendeu à esta abordagem algumas críticas, incluindo a de cometer o “feitichismo da *commodity*” (*commodity fetishism*). Isso porque as ações políticas que se basearam nessa abordagem – principalmente no decorrer do seu segundo estágio – focalizaram no acesso a bens e serviços. Para Stewart (1995), essa crítica não tem respaldo, uma vez que a ANB tem por objetivo a qualidade de vida e os bens e serviços são apenas meios de promover a melhoria deste objetivo.

A qualidade de vida como alvo final é apresentada como resultado da função de metaprodução (*metaproduction function*) (STEWART, 1995; 2006). Stewart (1995, p. 85) define esta função formalmente como: “[...] $L^* = f(b_i, b_{ii}, b_{iii} \dots)$, where L^* is the quality of life achieved, defined in terms of health, nutrition, etc, and $b_i, b_{ii}, b_{iii} \dots$ are the basic needs goods and services which lead to its realisation”. As necessidades incluídas na função de metaprodução não são estáticas no tempo e no espaço e podem se adequar ao contexto cultural, social e político. Elas também podem – e devem – envolver aspectos não materiais que garantam a vida plena (*full life*) (STEWART, 2006). Se há um reducionismo da abordagem para às necessidades materiais, ele não é defendido nas suas formulações teóricas. Na visão de Stewart (2006, p. 16 e 17), aqueles que

[...] *advocate a BNA* [Abordagem das necessidades básicas] *are generally rather pragmatic, determined to speed out poverty eradication, quite prepared to widen the definition of requirements and improve the derivation specifics needs and levels of minimum requirements as knowledge and methods improve, but in the meantime to get on with the job of reorientating development policy by using a reasonably acceptable list of BN* [necessidades básicas].

Nota-se que uma característica presente em qualquer um dos estágios de formação da ANB é o argumento de que o desenvolvimento implica em vários aspectos que não somente a renda, seja do ponto de vista macro – renda/produto nacional –, seja do ponto de vista micro – renda/consumo individual. Independente da discussão sobre uma lista de necessidades prioritárias e sobre a natureza dessas necessidades, os variados autores dessa abordagem reconhecem a incapacidade do Produto Interno Bruto (PIB) – ou do Produto Nacional Bruto (PNB) – como sinalizador de desenvolvimento socioeconômico (STEWART, 1989; 1995; 2006; STREETEN *et al.*, 1981; STREETEN; BURKI, 1978; DOYAL; GOUGH, 1991; PEREIRA, 2006].

Assim sendo, a multidimensionalidade é uma propriedade intrínseca à ANB, haja vista que todo o argumento de satisfação de necessidades básicas se baseia em um conjunto de variáveis a serem atendidas/satisfeitas, ao invés de se restringir a um elemento isolado do processo de desenvolvimento. Outra peculiaridade dessa abordagem é retirar, no plano macro, o foco exclusivo da demanda (renda) para um modelo no qual a oferta (bens e serviços, por exemplo) também é importante. Tal fato é relevante para as análises de pobreza, porque amplia as políticas contra a pobreza para além do aumento de renda e chama a atenção para a responsabilidade do setor público na oferta dos bens públicos (STEWART, 2006). Neste sentido, parece óbvio que “[...] *the BNA does not substitute for economic growth, but requires it since that economic growth is essential to generate the incomes the poor need and the public revenue to ensure that the sector supplies are adequate*” (STEWART, 2006, p. 17).

Considerando-se a trajetória do pensamento científico sobre a pobreza, é possível afirmar que a Abordagem das Necessidades Básicas representa um avanço, na medida em que se distancia da análise unidimensional monetária (LACERDA, 2009; CODES, 2008). Mais ainda, ela representa uma defesa de direitos, que possuem caráter universal e objetivo. A pobreza é entendida como a não satisfação das necessidades básicas, ou, em outras palavras, como a limitação dos direitos às condições sociais básicas.

Em termos práticos, pode-se afirmar que a ANB influenciou a definição dos ODM's no final da década de 1990, considerado por Gasper (2007, p. 4, tradução nossa) “[...] um programa de prioridade no atendimento das necessidades básicas”, ainda que de forma lenta e parcial. Esta influência também é perceptível na formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), apresentado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU) no início dessa mesma década, embora tal índice seja associado à Abordagem das Capacitações (*Capability Approach*).

A intersecção entre a Abordagem das Necessidades Básicas e a Abordagem das Capacitações (AC) é alvo de controvérsias. Para alguns autores, esta última é uma evolução da primeira; para outros, trata-se de uma abordagem alternativa (BAGOLIN; ÁVILA, 2006). Em comum, vários autores reconhecem que a Abordagem das Capacitações apresenta uma estrutura filosófica mais abrangente (STEWART, 2006; ALKIRE, 2005a; BAGOLIN; ÁVILA, 2006; CLARK, 2006; LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003). Ao analisar especificamente as

contribuições dessas abordagens para o estudo da pobreza, Alkire (2005a, p. 167) avalia que a abordagem das capacitações

[...] is a wider, philosophically more rigorous way of conceiving the role of poverty reduction in relation to the full life, but that this does not mean that, when it addresses the operational tasks, it will recommend procedures which differ significantly from best-practice BNA [abordagem das necessidades básicas].

Em seu arcabouço teórico, a abordagem das capacitações enfatiza o princípio da liberdade como objetivo essencial do processo de desenvolvimento (SEN, 2010). Esta abordagem tem o economista Amartya Sen como o seu principal expoente e a sua origem está nos trabalhos desse autor.

Sen (2010) advoga que duas são as razões para a importância da liberdade para a análise do desenvolvimento. A primeira delas se refere à avaliação, que deve ocorrer com base nas liberdades desfrutadas pela sociedade, uma vez que este é o fim primordial do desenvolvimento. A segunda razão é a eficácia, dado que a liberdade “[...] melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo [...]” (SEN, 2010, p. 33), ou seja, permite o exercício da condição de agente (*agency aspect*), considerado como “[...] alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos [...]”. (SEN, 2010, p. 34).

De acordo com a abordagem das capacitações, a vida de um indivíduo pode ser vista como um conjunto de *functionings*, que são inter-relacionados e que se referem aos estados e ações dos indivíduos (SEN, 2001, p. 79). A realização de uma pessoa pode ser definida por um vetor de *functionings*. Assim, “[...] a asserção é que os funcionamentos [*functionings*] são constitutivos do “estado” [*being*] de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes”. (SEN, 2001, p. 79).

Ao conjunto de vetores de *functionings*, Sen (2001; 2003; 2010) chama de *capability*, que reflete a liberdade substantiva da pessoa para levar um tipo de vida que ela valoriza. Ao tratar da abordagem das capacitações, Sen (2003, p. 5) expõe que

The primitive notion in the approach is that functionings – seen as constitutive elements of living. A functioning is in achievement of a person:

what he or she manages to do or to be, and any such functioning reflects, as it were, a part of the state of that person. The capability of a person is a derived notion. It reflects the various combinations of functionings (doings and beings) he or she achieve. [...] Capability reflects a person's freedom to choose between different ways of living.

Há, portanto, três elementos chaves na estrutura teórica dessa abordagem, a saber: *functionings*, *capability* e liberdade. A expansão das capacitações (*capabilities*) seria uma condição para o desenvolvimento, dado que esta expansão tem por objetivo a liberdade. Mas as liberdades também são um meio para o desenvolvimento, ou seja, são instrumentos para o alcance da liberdade geral do indivíduo. As liberdades instrumentais são complementares e se constituem em: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2010).

Sob a perspectiva da *capability approach*, a pobreza é definida como privação de *capabilities* básicas. A pobreza é entendida não apenas como o estado em que a pessoa se encontra, mas também como a ausência de oportunidades reais, quer seja em função de limitações sociais, quer seja por situações pessoais (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997). Essa definição incorpora o argumento de que a pobreza é um fenômeno multidimensional, não sendo possível de restringir a sua análise a qualquer elemento único ou a um enfoque unidimensional. Para Alkire (2005a, p. 156, grifos da autora), a pobreza pode ser vista, nos trabalhos de Sen, como “[...] an **absolute** inability to pursue certain valuable functionings. This will usually be associated with **relative** poverty in the space of incomes or commodities”.

A ideia de que a pobreza possui “[...] um coração absolutista irreduzível” é defendida por Sen (1983a, p. 17; 1983b, p. 159, tradução nossa). Segundo esse autor, a visão relativista da pobreza confunde, muitas vezes, esta última com desigualdade. Por isso, ele chama a atenção para o fato de que

[...] some people have a lower standard of living than others is certainly proof of inequality, but by itself it cannot be a proof of poverty unless we know something more about the standard of living that these people do in fact enjoy. It would be absurd to call someone poor just because he had means to buy only one Cadillac a day when others in that community could buy two of these cars each day. The absolute considerations cannot be inconsequential for conceptualising poverty. (SEN, 1983b, p. 159).

Ao analisar as considerações da Abordagem das Capacitações ao estudo da pobreza, Lacerda (2009, p. 57) afirma que esta abordagem é

[...] um mix de relativismo (*functionings*) e absolutismo (capacitações), pois reconhece que, diante da complexidade do objeto de estudo e da diversidade entre as pessoas, limitar a análise a apenas um enfoque a afastaria da perspectiva da pobreza como privação de capacidades humanas.

Um aspecto não definido explicitamente nos trabalhos de Sen é a delimitação do que seriam as capacidades básicas (*basic capabilities*) cuja privação se constituiria em pobreza. Alkire (2005a) sugere uma conceituação dessas capacidades condizente com a visão de pobreza absoluta:

*A basic capability is a capability to enjoy functionings that is defined at a general level and refers to a basic need, in others words a **capability to meet a basic need** (a capability to avoid malnourishment; a capability to be educated, and so on). The set of basic capabilities might be thought of as capabilities to meet basic human needs.* (ALKIRE, 2005a, p. 163, grifos da autora).

Para esta autora, há uma congruência entre a abordagem das necessidades humanas básicas e a abordagem das capacidades, o que contraria os argumentos do próprio Sen ao se referir à Abordagem das Necessidades Básicas³². As principais críticas de Sen à ANB se referem à: definição de necessidades básicas em termos de commodities; requerimentos individuais de bens não são independentes, em função da interdependência social; aplicação direcionada principalmente aos países pobres; passividade do conceito de necessidade; negligência a fundamentos filosóficos (ALKIRE, 2005a, 166-170).

A proposta apresentada por Alkire (2005b) é de formação de uma abordagem interativa em que a expansão das *capabilities* satisfaz as necessidades humanas essenciais. O estabelecimento e articulação das necessidades básicas visando a liberdade e o exercício da condição de agente resultariam em um papel essencial das *basic needs* na abordagem das capacidades. Isso não significa que as duas abordagens sejam similares. A principal diferença estaria em tornar explícitas as suposições implícitas na estrutura teórica das necessidades humanas sobre a escolha e sua valoração e sobre a participação (ALKIRE, 2005a; 2005b). Além disso, no nível macro, a expansão de *capabilities* exige a (i) articulação de políticas

³² Para maiores considerações sobre as críticas de Sen às necessidades básicas, ver Alkire (2005a), Stewart (2006) e Silva (2009).

públicas para que o vetor de *functionings* possa ser alterado e (ii) ausência de coerção, vista como limitadora da liberdade.

Para Stewart (1989), as duas abordagens se distinguem no que se refere ao foco da análise. Enquanto a abordagem das necessidades básicas foca nos resultados (ou seja, nas realizações do indivíduo), a abordagem das capacitações se concentra na liberdade de converter capacidades e habilidades. A escolha possui um papel central no enfoque seniano, não sendo o mesmo verificado na abordagem das *basics needs* (STEWART, 1995).

Um outro ponto de diferenciação entre a ANB e a abordagem das capacitações está no fato de que esta última reconhece a heterogeneidade entre os indivíduos, de modo que alguns destes ou grupos possuem necessidades especiais que requerem, por exemplo, maior volume de recursos materiais para alcançar determinado conjunto de capacitações (STEWART, 2006).

No que se refere à abordagem monetária de análise da pobreza, ambos os enfoques são explícitos ao criticarem a exclusividade da renda como critério de identificação da pobreza e o pensamento utilitarista como base avaliativa e definidora do valor. Para Sen (2010, p. 35), ao se desviar a atenção

[...] de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a ideia mais inclusiva da privação de capacidades [capacitações], poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas estatísticas que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise de políticas).

De acordo com Streeten e outros (1981), o reconhecimento da limitação das medidas de renda no estudo da pobreza é uma das principais características da ANB, sendo esta mesma limitação ressaltada pela *Capability Approach* (SEN, 2010; 2001; 2003). A renda não deve ser vista como o *fim* do desenvolvimento, mas sim como um dos *meios* necessários para o desenvolvimento. Assim, a expansão da renda – isto é, o crescimento econômico – passaria de objetivo central à instrumental.

Neste sentido, a identificação da pobreza não pode se basear exclusivamente na renda/consumo, ignorando outras dimensões que influenciam o bem-estar, seja do indivíduo, da família, da comunidade, região ou país. As abordagens multidimensionais aqui apresentadas advogam que essa identificação deve envolver múltiplas linhas, especificando-se

uma para cada privação (*capability*, *functionings* ou necessidade). A arbitrariedade na definição dessas linhas, bem como das dimensões, é difícil de ser evitada (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003). Entretanto, essa definição deve ser a mais explícita possível, justificando-se as escolhas (KUKLYS, 2005).

Com relação a abordagem das capacitações, a identificação empírica destas é complexa, dado que elas representam um conjunto de resultados potenciais. Por isso, as análises aplicadas, em geral, se limitam aos *functionings*. A escolha destes constituem parte do exercício avaliativo (*valuational exercise*), entendido como o processo de seleção dos *functionings* que possuem valor na avaliação do bem-estar (COMIM, 2001).

A agregação das dimensões em uma medida única de pobreza requer cuidado adicional para se evitar o surgimento de *trade-offs* entre dimensões e a redução da multidimensionalidade (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003). De acordo com Lacerda (2009, p. 58), a mensuração da pobreza sob a perspectiva multidimensional, com destaque para aquelas fundamentadas na Abordagem das Capacitações, se caracteriza “[...] pela preocupação com a qualidade de vida dos indivíduos, não se restringindo a quantificação da pobreza”.

A construção de índices multidimensionais é um esforço empreendido por vários autores na tentativa de consolidar a análise aplicada sobre a pobreza multidimensional. Os trabalhos de Asselin (2002), Bourguignon e Chakravarty (2003), Barros, Carvalho e Franco (2006) e Alkire e Foster (2007) são alguns exemplos. Este último trabalho propõe uma adaptação da família de índices FGT³³ à análise multidimensional, apresentando um indicador que permite decomposições. Além disso, o indicador proposto por esses autores, com adequações feitas por Alkire e Santos (2010), é a base para construção do Índice de Pobreza Multidimensional apresentado pelo PNUD em seu Relatório de Desenvolvimento Humano, publicado no ano de 2010 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010).

A aplicação deste índice à análise da pobreza nos pequenos municípios da Bahia é a tarefa a ser executada neste capítulo, de modo que a próxima seção é dedicada à apresentação da metodologia e sua adequação à realidade desses municípios.

³³ Família de índices proposta por Foster, Greer e Thorbecke (1984) e que se constitui em uma das principais e mais utilizadas medidas de análise da pobreza. Para maiores detalhes, ver Foster, Greer e Thorbecke (1984) e Lacerda (2009).

4.2 A MENSURAÇÃO DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL: O ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (MULTIDIMENSIONAL POVERTY INDEX)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem publicado, em seus Relatórios Anuais de Desenvolvimento Humano (RDH), indicadores de desenvolvimento e pobreza que se tornaram referências para os pesquisadores dessa temática. Foi assim, por exemplo, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no início da década de 1990, que se tornou elemento-chave nas análises de desenvolvimento e que contribuiu para deslocar a atenção para outras variáveis e dimensões que não apenas a renda/produto. O Índice de Pobreza Humana (IPH), publicado em 1997, também desempenhou papel importante nas discussões sobre pobreza e fomentou as propostas para formulação de outros indicadores de privações.

Considerando a evolução no pensamento científico sobre a pobreza e as contribuições trazidas pela Abordagem das Capacitações para este pensamento, o Índice de Pobreza Multidimensional (*Multidimensional Poverty Index* - MPI) passou a compor o grupo de indicadores³⁴ publicados periodicamente pelo PNUD no RDH. Desde a sua publicação, o MPI se tornou um índice de referência no estudo da pobreza sob a perspectiva multidimensional, com diversas aplicações ao redor do mundo (ALKIRE; UL HALQ; ALIM, 2019; MITCHELL; MACCIÓ, 2018; SUPPA, 2016; ÂNGULO, 2016; ALKIRE *et al.*, 2016). No Brasil, exemplos de aplicações são os trabalhos de Silva (2015), Vieira (2016), Serra (2017), Fahel, Teles e Caminhas (2016) e Fahel e Teles (2018).

A formulação do MPI foi proposta, inicialmente, no trabalho de Alkire e Foster (2007) e tinha por objetivo responder as três questões fundamentais para análise da pobreza multidimensional: i) como identificar o “pobre multidimensional” (*multidimensionally poor*); ii) qual medida de pobreza multidimensional a ser usada; iii) quais medidas permitiriam o uso de dados ordinais (ALKIRE; FOSTER, 2007). Nas palavras dos autores, “[...] *identification in a multidimensional setting, the construction of an aggregate measure, and how to measure poverty when data are only ordinally significant*”. (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 4).

³⁴ O RDH publicado em 2010 introduz também o IDH Ajustado à Desigualdade e o Índice de Desigualdade de Gênero. Para maiores detalhes sobre esses índices, ver PNUD (2010).

O MPI utiliza um método híbrido para identificar o pobre sob a perspectiva multidimensional. Considerando d o número de dimensões analisadas e $y = [y_{ij}]$ como uma matriz de realizações $n \times d$, em que n representa o total de indivíduos i , as realizações (*achievements*) do indivíduo i (y_i) constituem o vetor linha e as dimensões se configuram nos vetores colunas, de modo que cada vetor coluna (y_j) ilustra a distribuição de realizações da dimensão j entre os indivíduos. Estabelecendo $\rho(y_i; z)$ como uma variável indicativa, em que z é o vetor linha dos cortes específicos de cada dimensão (linha de pobreza - z_j), o indivíduo é considerado pobre se $[\rho(y_i; z) = 1]$ e não pobre se $[\rho(y_i; z) = 0]$. Formalmente, a função de identificação é representada por $\rho: R_+^d \times R_+^d \rightarrow \{0,1\}$ (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 5).

Uma vez que o interesse está nas privações sofridas pelo indivíduo, a matriz de privações g^0 deve ser construída, de modo que seus elementos assumam valor 1 quando $y_{ij} < z_j$ e valor 0 para os demais casos. Com base na matriz g^0 , é possível construir o vetor coluna c de privações, cujo elemento c_i equivale ao número de privações sofridas pela pessoa i .

O método de identificação *dual cutoff* (pontos de corte duplos) propõe estabelecer uma linha de corte intermediária k para o vetor de privações sofridas pelo indivíduo (c_i), sendo $1 \geq k \geq d$. Então, k seria o número máximo de dimensões em que o indivíduo não alcançaria os *cutoffs* específicos para ser considerado pobre. Por exemplo, se o indivíduo tivesse k ou mais privações dentro das d dimensões escolhidas seria considerado pobre. A função de identificação seria então dependente de cortes intra dimensão (z) e entre dimensões (k). Assim, para “[...] $k = 1, \dots, d$ seja ρ_k o método de identificação definido por $\rho_k(y_i; z) = 1$ quando $c_i \geq k$, e $\rho_k(y_i; z) = 0$ quando $c_i < k$ ” (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 8, tradução nossa).

Para Alkire e Foster (2007, p. 9), o método de *dual cutoff* tem três características que merecem destaque:

First, it is ‘poverty focused’ in that an increase in an achievement level y_{ij} of a non-poor person leaves its value unchanged. Second, it is ‘deprivation focused’ in that an increase in any non-deprived achievement $y_{ij} \geq z_j$ leaves the value of the identification function unchanged; in words, a person’s poverty status is not affected by changes in the levels of non-deprived achievements. Finally, the dual cutoff identification method can be meaningfully used with ordinal data, since a person’s poverty status is unchanged when a monotonic transformation is applied to an achievement level and its associated cutoff.

A medida de pobreza multidimensional M expressa a relação entre a matriz de realizações y e as linhas de corte z de cada dimensão. No entanto, para que se torne possível o cálculo de medidas convencionais de pobreza da família de índice FGT, faz-se necessário que sejam feitas adaptações na metodologia de mensuração destes índices, de forma que a propriedade da monotonicidade dimensional – se o pobre se torna privado em uma dimensão adicional, a medida de pobreza deve aumentar – seja satisfeita. Para isso, uma nova matriz de privações deve ser construída, excluindo-se as privações dos não pobres, dado o valor da linha de corte k . Essa matriz restrita de privações é a soma ponderada das privações sofridas pelos pobres e a base para construção do vetor restrito de privações totais $c(k)$. Ao se dividir essa soma ponderada de privações pelo número total de pobres, multiplicado pelo número de dimensões – $[c_i(k)/qd]$ – tem-se a privação média entre os pobres, ou índice A (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 10; ALKIRE; SANTOS, 2010, p. 10).

As informações sobre incidência e privação média da pobreza são combinadas para a formulação do índice M_0 , também chamado de proporção ajustada de pobres, em comparação com o índice H (proporção de pobres, considerado o FGT0 dentro da família de índices FGT). Deste modo, este índice pode ser definido como $M_0 = HA$ (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 10; ALKIRE; SANTOS, 2010, p. 10). Ao se acrescentar ao M_0 a intensidade média da pobreza – *gap* entre as privações médias dos pobres e a linha de corte k , é possível calcular o M_1 ou *gap* ajustado de pobreza: $M_1 = HAG$. Conseqüentemente, se à medida M_0 for adicionada a severidade média de privações (S), obtém-se a medida $M_2 = HAS$, que representa o índice P_2^{35} ajustado para a pobreza multidimensional.

Do exposto, é fácil identificar que os índices propostos por Alkire e Foster (2007) se constituem em uma adequação dos índices formulados por Foster, Greer e Thorbecke (1984) à análise multidimensional da pobreza. As medidas FGT ajustadas M_α ($y; z$) podem ser definidas como $M_\alpha = \mu (g^\alpha (k))$ para $\alpha \geq 0$ (ALKIRE; FOSTER, 2007, p. 12). Elas possuem as propriedades da decomposição, invariância na replicação, simetria, foco na pobreza e na privação, monotonicidade fraca e dimensional, não trivialidade, normalização, fraca transferência, rearranjo fraco (ALKIRE; FOSTER, 2007).

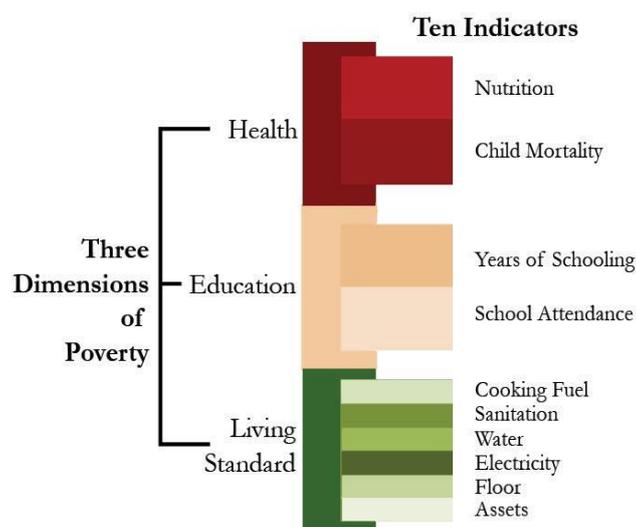
³⁵ Também conhecido como índice FGT. Para maiores detalhes ver Foster, Greer e Thorbecke (1984), Hoffmann (1998) e Lacerda (2009).

O índice desenvolvido pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) e publicado pelo PNUD equivale à medida M_0 do FGT ajustado. As características da monotonicidade e da decomposição tornam esta uma medida robusta e adequada a comparações (ALKIRE; SANTOS, 2010). Segundo Alkire e outros (2016, p. 4), o MPI é uma medida de pobreza extrema, devido às suas particularidades:

[...] First, it includes people living under conditions where they do not reach the minimum internationally agreed standards in indicators of basic functionings [...]. Second, it refers to people living under conditions where they do not reach the minimum standards in several aspects at the same time.

Entretanto, a versatilidade na escolha das dimensões e variáveis que podem integrar a medida M_0 permite que o MPI seja altamente ajustável ao contexto de análise a ser desenvolvida, o que contribui para sua disseminação como medida de pobreza multidimensional. No caso do MPI publicado pelo PNUD, ele é composto de três dimensões - educação, saúde e padrão de vida - e dez indicadores - nutrição, mortalidade infantil, anos de escolaridade, crianças matriculadas, combustível para cozinhar, saneamento, acesso à água, acesso à eletricidade, tipo de piso no domicílio, posse de ativos. A Figura 2 ilustra essa composição. Cada indicador possui o mesmo peso dentro da dimensão, e cada dimensão possui o mesmo peso dentro do índice.

Figura 2 – Dimensões e Indicadores do MPI – PNUD



A unidade de análise é a família, escolha restringida pela disponibilidade de dados, mas que é justificada pelas interações entre indicadores dentro de cada família (ALKIRE; SANTOS, 2010). As linhas de corte para cada indicador foram definidas³⁶ com base em padrões internacionais, apoiando, a princípio, os ODM's (ALKIRE; SANTOS, 2010, p. 17) e, posteriormente, os ODS's (ALKIRE; KANAGARATNAM; SUPPA, 2018, p. 9). A segunda linha de corte da metodologia, a linha de pobreza multidimensional k , que define o número de privações que a família pobre experimenta ao mesmo tempo, é fixada em $k = 3$, o que significa que o indivíduo para ser considerado pobre precisa ser privado em pelo menos 30% dos indicadores ponderados (ALKIRE; SANTOS, 2010, p. 19).

A formulação do MPI não passa incólume às críticas. Ravallion (2011) questiona o uso de medidas agregadas de pobreza multidimensional, afirmando que a agregação de múltiplas dimensões em um índice sintético contradiz a própria multidimensionalidade defendida. Além disso, este autor contesta a seleção de dimensões e indicadores a serem incluídos no índice multidimensional, nominalmente no proposto por Alkire e Santos (2010), ressaltando que são decisões *ad hoc* feitas pelo analista.

Se a arbitrariedade está presente no estabelecimento das dimensões e variáveis que constituem a análise, é notório a necessidade de justificar as escolhas conforme critérios teoricamente e/ou empiricamente fundamentados. Segundo enfatizado por Sen (2001, p. 171), “[...] não estamos inteiramente livres para caracterizar a pobreza de qualquer modo que nos agrada”. Ainda que se reconheça as limitações e dificuldades do desenvolvimento de análises multidimensionais de pobreza, o esforço analítico deve ser realizado.

4.2.1 Construção do índice Alkire-Foster para os pequenos municípios baianos

A aplicação da metodologia do MPI ao estudo da pobreza nos pequenos municípios da Bahia requer o esclarecimento de alguns aspectos. O primeiro deles se refere ao espaço de análise, ou seja, os pequenos municípios. De acordo com Maia (2010), a adjetivação da cidade como pequena é associada ao tamanho da cidade, utilizando, geralmente, informações de contingentes populacionais. Deste modo, “[...] na classe de cidades pequenas inserem-se

³⁶ As linhas de corte para cada um dos indicadores são apresentadas em Alkire e Santos (2010, p. 17).

aquelas que possuem até 20 mil habitantes; [...]. Este critério, com algumas variantes, tem sido adotado pelas instituições de estudos estatísticos”. (MAIA, 2010, p. 18).

Trata-se de um critério bastante questionável, conforme ressaltado na seção 2.3 deste trabalho, haja vista que uma série de características desses espaços deveriam ser consideradas além do tamanho populacional. Ainda assim, a definição de pequenos municípios empregada neste estudo como recorte espacial da análise é a das localidades que contavam com até 20 mil habitantes, segundo informações do Censo Demográfico de 2010. O estudo abrange todos os 417 municípios da Bahia, mas foco especial é dado aos municípios que se incluem nessa categoria de análise. Para o ano 2000, a análise abarca 415 municípios, pois as cidades de Luís Eduardo Magalhães e Barrocas não foram incluídas como áreas emancipadas no Censo 2000.

A segunda observação é com relação ao conceito de pobreza. Procurou-se adotar uma conceituação que considerasse as contribuições das abordagens das Necessidades Básicas e das Capacitações à pobreza multidimensional. Neste sentido, a pobreza segue a definição de Lacerda (2009, p. 106): “[...] insatisfação de necessidades humanas básicas que priva o indivíduo de desenvolver e expandir as suas capacitações (o seu *capability set*)”. Os indicadores que compõem as dimensões estão relacionados às necessidades básicas (recursos disponíveis – o que se tem) e às *functionings* (estados – o que se é).

A construção da sintaxe para o cálculo do indicador também merece atenção. Apesar de ser elaborada especificamente para atender aos objetivos da investigação aqui apresentada, a metodologia foi formalizada com base nas rotinas utilizadas por Silva (2015), gentilmente cedida pela autora, e por Oxford Poverty & Human Development Initiative (2017).

Por fim, deve-se salientar que o indicador formulado não tem a pretensão de se constituir em uma medida ideal de pobreza, mas sim em fomentar o debate sobre as condições sociais vividas pelas populações dos pequenos municípios baianos e contribuir para as análises sobre a economia baiana.

4.2.1.1 Fonte de dados e seleção das variáveis

A fonte de dados utilizada para o cálculo do Índice Alkire-Foster para os municípios baianos foi o Censo Demográfico, referente aos anos de 2000 e 2010. Os microdados do Censo permitem a agregação das variáveis por município, não sendo possível chegar a este nível de espacialidade com outras pesquisas de informações socioeconômicas sistematicamente divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A escolha por esse período se justifica pelo fato de se tratar dos últimos anos de realização dessa pesquisa. Foram utilizadas informações individuais, tanto do arquivo de “pessoas”, quanto do arquivo de “domicílios”, para caracterizar a privação de cada residente. Essas informações foram agrupadas considerando o município de residência com a finalidade de calcular o índice por município.

No entanto, devido a inexistência de todas as variáveis utilizadas no cálculo do MPI divulgado pelo PNUD entre as variáveis que compõem os microdados censitários, há a necessidade de adaptação da seleção das variáveis à base de dados escolhida, sendo preciso a recodificação de algumas variáveis disponíveis, bem como a geração de novas variáveis baseadas em duas ou mais variáveis originais. Essas transformações das variáveis originais em variáveis derivadas podem ser visualizadas no Quadro 1.

Além disso, as linhas de corte de algumas variáveis também foram adaptadas à realidade brasileira, considerando aspectos sociais e constitucionais da nossa sociedade. Deste modo, tanto na definição das variáveis, quanto nos critérios de identificação das privações, buscou-se a vinculação com o aporte teórico e com “consenso social”, entendido como

[...] regras e normas que regem a sociedade brasileira e que são fruto de um processo democrático, no qual a sociedade escolhe os seus representantes no poder legislativo, outorgando a estes o direito de estabelecer as leis sob as quais essa sociedade se organiza. (LACERDA, 2009, p. 110).

Na aplicação do Índice Alkire-Foster às cidades baianas, as dimensões se igualam às aquelas componentes do MPI - PNUD: educação, saúde e padrão de vida. O que se diferencia são os indicadores de cada dimensão. Manteve-se a opção pelo mesmo número de indicadores por dimensão, de forma a não alterar a estrutura de pesos do índice. Os indicadores componentes de cada dimensão e suas respectivas linhas de corte são apresentados no Quadro 2.

Quadro 1 – Composição das Variáveis Derivadas Utilizadas no Cálculo do Índice Alkire-Foster Adaptado aos Municípios da Bahia

Variáveis Originais⁽¹⁾	Variável Derivada
Frequenta escola ou creche (V0429/V0628)	Grau de Escolaridade
Curso que frequenta (V0430/V0629)	
Curso mais elevado que frequentou (V0432/V0633)	
Total de filhos nascidos mortos (V4670/V6693)	Óbito Fetal
Sexo (V0401/V0601)	
Capacidade de Enxergar (V0411/0614)	Problemas limitadores de saúde
Capacidade de ouvir (V0412/V0615)	
Capacidade de caminhar/subir escadas (V0413/V0616)	
Deficiências (V0414/V0617)	
Forma de abastecimento de água (V0207/V0208)	Abastecimento de água
Tipo de canalização (V0208/V0209)	
Situação do domicílio (V1006/V1006)	
Tipo de esquadro (V0211/V0207)	Condições de saneamento
Total de Banheiros (V0209/V0205)	
Situação do domicílio (V1006/V1006)	
Existência de rádio (V0214/V0213)	Propriedade de ativos
Existência de geladeira ou freezer (V0215/V0216)	
Existência de telefone (V0217/V0217 e V0218)	
Existência de televisores(V0221/V0214)	
Existência de motocicleta/automóveis para uso particular (V0222/V0221 e V0222)	

Fonte: Elaboração própria (2020)

Nota: 1 - A informação entre parênteses é o código da variável nos microdados do Censo 2000 e 2010, respectivamente.

Quadro 2 – Dimensões, Indicadores e Linhas de Corte do Índice Alkire- Foster Adaptado aos Municípios Baianos

Dimensão	Indicadores	Linha de Corte
Educação	Anos de Escolaridade	não conclusão do ensino fundamental (8ª série ou 9º ano) por metade dos membros do domicílio com idade igual ou superior a 18 anos
	Acesso das Crianças à Escola	Existência de criança no domicílio fora da escola
Saúde	Óbito Fetal	Registro de óbito fetal no domicílio
	Limitação de Saúde	Existência de morador no domicílio com deficiência mental ou se a metade ou mais dos moradores possui alguma dificuldade auditiva, visual ou locomotiva.
Padrão de vida	Acesso à Energia Elétrica	Ausência de energia elétrica no domicílio
	Abastecimento de Água	Urbano - Abastecimento de água diferente de rede geral e ausência de água canalizada no domicílio; Rural - Abastecimento de água diferente de rede geral, poço ou nascente na propriedade, ou não armazenada em cisterna e ausência de água canalizada no domicílio.
	Condições de Saneamento	Urbano – ausência de esgotamento sanitário adequado (rede geral ou fossa séptica) e de banheiro de uso exclusivo; Rural - ausência de esgotamento sanitário adequado (rede geral, fossa séptica ou fossa rudimentar) e de banheiro de uso exclusivo;
	Pessoas por Dormitório	Superior a 3
	Coleta de Lixo	Não realizada por serviço de limpeza ou lixo não queimado na propriedade
	Propriedade de Ativos	Ausência de posse de pelo menos um ativo de informação (tv, rádio, telefone) e um ativo de mobilidade (carro, moto) ou um ativo de consumo durável (geladeira)

Fonte: Elaboração própria (2020)

A dimensão educação é constituída por duas variáveis: i) **anos de escolaridade**, considerando-se como privação a não conclusão do ensino fundamental (8ª série ou 9º ano) por metade dos indivíduos que possuem 18 anos ou mais. O MPI - PNUD estabelece como linha de corte a inexistência de membro familiar com menos de 5 anos de estudo. Escolheu-se adotar uma linha de pobreza mais restritiva, entendendo que a existência de um único membro com ensino fundamental completo (que já é uma restrição mais forte do que os 5 anos de

estudo) não assegura à família perda da vulnerabilidade. Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, instituiu a educação como direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1988), sendo, portanto, esperado que o acesso ao ensino fundamental seja garantido; ii) **acesso das crianças à escola**, estabelecendo-se que toda criança, a partir dos 6 anos de idade³⁷, deve estar frequentando a escola, independente do ano/série em que ela está. O não acesso à escola/creche é entendido como privação, haja vista a correlação existente entre esta situação e a pobreza.

A dimensão saúde é composta pelas variáveis **óbito fetal** e **limitação de saúde**, ambas distintas dos indicadores de saúde do MPI - PNUD. As dificuldades para quantificar a mortalidade infantil e ausência de informações nutricionais nos dados censitários impossibilitaram o uso dos indicadores de saúde originalmente incluídos no MPI - PNUD. A existência de óbito fetal no domicílio é entendida como privação, indicando assistência precária ou ausência de assistência às gestantes.

A inclusão do indicador que trata dos aspectos limitadores de saúde segue o trabalho de Silva (2015). Estes aspectos se referem à dificuldade de enxergar, dificuldade de ouvir, dificuldade de andar, deficiência mental. A linha de corte foi estabelecida como a existência de morador com deficiência mental ou se a metade ou mais dos moradores possui alguma dificuldade auditiva, visual ou locomotiva.

A dimensão padrão de vida é formada pelas seguintes variáveis: **acesso à energia elétrica; forma de abastecimento de água do domicílio** (proxy para a variável acesso à água tratada contida no MPI elaborado pelo PNUD), considerado inadequado nos domicílios urbanos quando não proveniente de rede geral e nos domicílios rurais quando não fornecida por rede geral, poço ou nascente na propriedade ou quando não armazenada em cisterna, no caso de água da chuva; **condições de saneamento**, definida como acesso ao esgotamento sanitário adequado (rede geral ou fossa séptica, para os domicílios urbanos, e, adicionalmente, fossa rudimentar para os domicílios rurais) e existência de banheiro de uso exclusivo. No MPI elaborado pelo PNUD, a não privação é considerada como a existência de banheiro de uso

³⁷Para padronizar as variáveis entre os anos 2000 e 2010, a definição da linha de corte dessa variável obedeceu a Lei 11.114/2005, que estabeleceu a obrigatoriedade e gratuidade do acesso ao ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade. De todo modo, o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos já estava assegurado pelo texto constitucional de 1988, que estava em vigor no ano 2000.

exclusivo no domicílio. Como o indicador defende saneamento adequado, optou-se por utilizar a forma de esgotamento na definição da linha de corte; **peças por dormitório e coleta de lixo**, sendo estas duas últimas variáveis incluídas em substituição às variáveis "Combustível para Cozinhar" e "Tipo de piso", que integram o indicador calculado pelo PNUD.

A justificativa para essas inclusões foi de manter o número de variáveis utilizadas no cálculo do MPI. Com relação à coleta de lixo, o argumento para a manutenção dessa variável passa pelo reconhecimento de que o problema do lixo é grave e coloca em risco a vida de muitas pessoas, afetando diretamente o desenvolvimento sustentável defendido nos ODM, em um primeiro momento, e nos ODS. O indicador peças por dormitório acompanha a proposta de Silva (2015) e está também relacionado com a definição de assentamento precário da ONU (ONU, 2008) e do governo brasileiro (BRASIL, 2010), que estabelece o adensamento excessivo como uma das características desse tipo de assentamento. A sexta variável componente da dimensão padrão de vida é a **propriedade de ativos**, definida como a ausência de posse de pelo menos de um ativo de informação (tv, rádio, telefone) e um ativo de mobilidade (carro, moto) ou 1 ativo de consumo durável.

Tabela 19 – Percentual da população com 18 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental (8ª série ou 9º ano), por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Concluintes (Não privação)	Não concluintes (Privação)	Concluintes (Não privação)	Não concluintes (Privação)
Bahia	32,20	67,80	64,65	35,35
Até 20 mil habitantes	17,09	82,91	43,41	56,59
20 mil a 50 mil habitantes	21,73	78,27	48,99	51,01
50 mil a 100 mil habitantes	29,58	70,42	57,27	42,73
Mais de 100 mil habitantes	54,13	45,87	74,10	25,90

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

As informações coletadas do Censo Demográfico 2000 e 2010 apontam para uma melhoria nos indicadores que compõem o MPI elaborado para os municípios baianos. Entre as variáveis que constituem a dimensão educação, houve uma melhoria significativa no

percentual da população com 18 anos ou mais que concluiu as séries iniciais do ensino básico, conforme demonstrado na Tabela 19. O avanço foi maior entre os municípios com mais habitantes. Nos pequenos municípios, mais da metade da população nessa faixa etária não tinha concluído essa fase do ciclo educacional, apontando uma importante fragilidade em termos de qualificação da mão de obra.

Quanto ao acesso das crianças à escola, a situação, apresentada na Tabela 20, era próxima de uma universalização entre as crianças residentes na Bahia em 2010, motivada pelos incentivos e condicionalidades de alguns programas de transferência de renda (como o Bolsa Família). Não há diferenças significativas entre os grupos de municípios com relação a este indicador.

Tabela 20 – Percentual de crianças frequentando a escola, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Criança na escola (Não privação)	Criança fora da escola (Privação)	Criança na escola (Não privação)	Criança fora da escola (Privação)
Bahia	91,35	8,65	96,94	3,06
Até 20 mil habitantes	90,65	9,35	97,15	2,85
20 mil a 50 mil habitantes	90,32	9,68	96,99	3,01
50 mil a 100 mil habitantes	91,25	8,75	96,96	3,04
Mais de 100 mil habitantes	93,32	6,68	96,49	3,51

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

No que se refere aos indicadores da dimensão saúde, a ocorrência de óbito fetal no domicílio ainda era representativa em mais de 20% na Bahia no ano de 2010, de acordo com a Tabela 21. A informação coletada pelos censos não se limita ao ano de pesquisa, não sendo possível determinar o período de ocorrência do óbito. Ainda assim, essa variável demonstra a necessidade de ampliação no acompanhamento gestacional, a fim de reduzir a mortalidade fetal e as implicações por ela ocasionadas na saúde da mulher.

Tabela 21 – Percentual da população com informação de óbito fetal no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Ausência (Não privação)	Óbito Fetal (Privação)	Ausência (Não privação)	Óbito Fetal (Privação)
Bahia	71,78	28,22	77,58	22,42
Até 20 mil habitantes	69,56	30,44	76,54	23,46
20 mil a 50 mil habitantes	69,34	30,66	75,93	24,07
50 mil a 100 mil habitantes	71,65	28,35	77,45	22,55
Mais de 100 mil habitantes	75,88	24,12	80,66	19,34

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Tabela 22 – Percentual da população com presença de aspectos limitadores de saúde¹ entre os membros do domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Sem limitação (Não privação)	Com limitação (Privação)	Sem limitação (Não privação)	Com limitação (Privação)
Bahia	94,40	5,60	89,80	10,20
Até 20 mil habitantes	94,36	5,64	89,45	10,55
20 mil a 50 mil habitantes	93,94	6,06	89,15	10,85
50 mil a 100 mil habitantes	94,22	5,78	89,83	10,17
Mais de 100 mil habitantes	94,86	5,14	90,96	9,04

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Nota: 1- Definida limitação de saúde como existência de morador com deficiência mental ou se a metade ou mais dos moradores do domicílio possui alguma dificuldade auditiva, visual ou locomotiva.

O único entre os 10 indicadores do Índice Alkire-Foster a apresentar crescimento no critério de privação entre os anos 2000 e 2010 foi o de aspecto limitadores de saúde. No entanto, isso não pode ser considerado, a princípio, como algo negativo, haja vista que pode estar relacionado com maior expectativa de vida e melhoria das condições de sobrevivência dos indivíduos com algum dos tipos de limitações considerados. A concessão de benefício monetário aos portadores de necessidades especiais, instituída pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e a expansão no atendimento de saúde e assistencial a este

público são aspectos que incidiram positivamente para a ampliação do percentual da população convivendo com limitações de saúde.

Neste sentido, convém esclarecer que o critério de privação foi definido considerando que a existência de um ou mais dependentes no domicílio exige uma organização familiar que pode restringir o acesso de alguns membros ao mercado de trabalho e, portanto, ampliar o risco de pobreza. Segundo pode ser visualizado na Tabela 22, o comportamento desse indicador é bastante homogêneo no território baiano, independentemente do tamanho dos municípios.

Com relação às variáveis que formam a dimensão padrão de vida do MPI, a expansão no acesso aos serviços de energia, água e saneamento pode ser verificada pelos dados apresentados nas Tabelas 23, 24 e 25.

Tabela 23 – Percentual da população, segundo iluminação no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Acesso à energia (Não privação)	Sem acesso à energia (Pruvação)	Acesso à energia (Não prruvação)	Sem acesso à energia (Pruvação)
Bahia	79,74	20,26	95,43	4,57
Até 20 mil habitantes	66,64	33,36	93,11	6,89
20 mil a 50 mil habitantes	72,23	27,77	94,29	5,71
50 mil a 100 mil habitantes	80,15	19,85	99,32	0,68
Mais de 100 mil habitantes	97,02	2,98	96,53	3,47

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

A existência de energia elétrica no domicílio atingiu quase a totalidade nos municípios com número de habitantes entre 50 mil e 100 mil em 2010 (TABELA 23). O menor percentual de cobertura estava nas pequenas cidades, onde quase 7% da população residia em domicílios sem acesso à energia elétrica. O abastecimento de água era adequado, com água canalizada no domicílio, para mais de 80% da população baiana no ano de 2010 (TABELA 24). Entre os grupos de municípios, aqueles com população entre 50 e 100 mil habitantes eram os que possuíam melhor condição de abastecimento domiciliar de água.

Tabela 24 – Percentual da população, segundo a forma de abastecimento de água do domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)
Bahia	76,88	23,12	82,28	17,72
Até 20 mil habitantes	67,87	32,13	76,23	23,77
20 mil a 50 mil habitantes	69,98	30,02	78,57	21,43
50 mil a 100 mil habitantes	73,24	26,76	92,21	7,79
Mais de 100 mil habitantes	89,30	10,70	85,47	14,53

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Notas: 1 – Urbano: rede geral; Rural: abastecimento por rede geral, poço ou nascente na propriedade.

2 – Urbano: abastecimento diferente de rede geral; Rural: abastecimento diferente de rede geral, poço ou nascente na propriedade, água de chuva armazenada em cisterna.

Tabela 25 – Percentual da população, segundo as condições de saneamento no domicílio, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)
Bahia	43,39	56,61	52,89	47,11
Até 20 mil habitantes	26,63	73,37	48,23	51,77
20 mil a 50 mil habitantes	30,63	69,37	49,71	50,29
50 mil a 100 mil habitantes	42,36	57,64	77,56	22,44
Mais de 100 mil habitantes	68,08	31,92	60,21	39,79

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Notas: 1 – Domicílio conta com esgotamento sanitário adequado ou possui banheiro de uso exclusivo. Saneamento adequado se refere à: urbano - rede geral ou fossa séptica; rural - rede geral, fosse séptica ou fossa rudimentar.

2 – Domicílio não conta com esgotamento sanitário adequado ou não possui banheiro de uso exclusivo. Saneamento adequado se refere à: urbano - rede geral ou fossa séptica; rural - rede geral, fosse séptica ou fossa rudimentar.

O maior índice de privação entre os indicadores componentes da dimensão padrão de vida era relativo às condições de saneamento. No ano de 2010, quase 50% da população baiana residia em domicílios sem esgotamento sanitário adequado ou com ausência de banheiro de uso

exclusivo, como pode ser observado na Tabela 25. Nas cidades com maior população, as condições eram melhores, mas ainda assim distantes do ideal. O custo elevado de implantação de rede geral de esgoto é frequentemente apontado como um obstáculo para a expansão da cobertura de saneamento. Porém, é necessário buscar e investir em alternativas sustentáveis que garantam esgotamento sanitário adequado e a instalação de banheiros nos domicílios a fim de reverter essa situação de precariedade.

Outro aspecto a ser melhorado com respeito aos serviços públicos básicos é o de coleta de lixo. Em 2010, nos municípios com menor população, parte representativa desta não contava com coleta regular de lixo, dando ao lixo gerado pelo domicílio destino inapropriado. As informações da Tabela 26 evidenciam que a melhor situação era a dos municípios de médio porte, com percentual de privação neste indicador inferior a 10%.

Tabela 26 – Percentual da população, segundo destino do lixo domiciliar, por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)
Bahia	56,27	43,73	69,76	30,24
Até 20 mil habitantes	33,79	66,21	56,85	43,15
20 mil a 50 mil habitantes	44,43	55,57	63,35	36,65
50 mil a 100 mil habitantes	58,09	41,91	91,81	8,19
Mais de 100 mil habitantes	84,79	15,21	74,76	25,24

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Notas: 1 – Coletado por serviço de limpeza ou queimado na propriedade.

2 – Outra forma de destino.

Quanto ao adensamento de moradores no domicílio, revelado pelo número de pessoas por dormitório, se reduziu na primeira década do século XXI. Os dados expostos na Tabela 27 indicam que o percentual da população residindo em domicílios com dormitório compartilhado por mais de 3 pessoas reduziu pela metade, sendo esta redução maior nos pequenos municípios. Tal fato pode estar atrelado à migração de parcela da população para outras localidades, principalmente daqueles em idade laborativa, em busca de oportunidades

de trabalho, diminuindo o número de moradores por domicílio; e às políticas habitacionais de incentivo à aquisição de novos imóveis, embora muitas delas restritas às cidades de maior porte.

Tabela 27 – Percentual da população, segundo número de pessoas por dormitório, por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)	Adequado ¹ (Não privação)	Não adequado ² (Privação)
Bahia	87,93	12,07	94,39	5,61
Até 20 mil habitantes	88,74	11,26	95,23	4,77
20 mil a 50 mil habitantes	87,87	12,13	94,36	5,64
50 mil a 100 mil habitantes	88,36	11,64	93,18	6,82
Mais de 100 mil habitantes	87,06	12,94	94,38	5,62

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012)

Notas: 1 – Até 3 pessoas por dormitório.

2 – Mais de 3 pessoas por dormitório.

Tabela 28 - Percentual da população, segundo propriedade de bens de consumo duráveis (ativos), por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	2000		2010	
	Possui dois ou mais bens ¹ (Não privação)	Não possui mais de um bem ² (Privação)	Possui dois ou mais bens ¹ (Não privação)	Não possui mais de um bem ² (Privação)
Bahia	23,29	76,71	81,97	18,03
Até 20 mil habitantes	12,48	87,52	76,33	23,67
20 mil a 50 mil habitantes	15,51	84,49	78,84	21,16
50 mil a 100 mil habitantes	21,91	78,09	91,87	8,13
Mais de 100 mil habitantes	39,08	60,92	84,23	15,77

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos microdados dos Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012).

Notas: 1 – Posse de pelo menos um ativo de informação (tv, rádio, telefone); e um ativo de mobilidade (carro, moto) ou um ativo de consumo durável.

2 – Ausência de posse de pelo menos um ativo de informação (tv, rádio, telefone); e um ativo de mobilidade (carro, moto) ou 1 ativo de consumo durável.

Trajetória ascendente de grande alteração ocorreu entre os anos 2000 e 2010 no acesso aos bens de consumo duráveis (televisão, rádio, telefone, automóvel, geladeira), conforme demonstrado na Tabela 28. Impulsionado pela ampliação na cobertura da rede elétrica e de telecomunicações, pela expansão do crédito e da renda – esta última com relação direta com o aumento no número de benefícios da previdência e da assistência social –, o consumo desses tipos de bens modificou a estrutura física domiciliar da maioria da população baiana. Tratados como ativos, a propriedade desses bens sinaliza inclusão social pela via do consumo em uma sociedade com características capitalistas. Mesmo que se considere que a carência na posse desses bens era significativa nos municípios com até 50 mil habitantes, o crescimento do acesso a esses ativos é expressivo da transformação do consumo no decorrer do período analisado.

A análise preliminar dos indicadores do Índice Alkire- Foster adaptado aos municípios baianos revela que a melhoria verificada entre os anos 2000 e 2010 não aconteceu de forma homogênea para os habitantes dos distintos grupos de municípios, com exceção dos indicadores de saúde, que evoluíram de maneira mais uniforme. Entre as condições de moradia, o grupo de melhor situação era o das cidades com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. No que diz respeito aos aspectos educacionais, os municípios de maior porte (acima de 100 mil habitantes) apresentavam menos restrições. Os pequenos municípios pertenciam ao grupo de maiores desafios a serem superados.

4.3 OS RESULTADOS DO ÍNDICE ALKIRE-FOSTER ADAPTADO

As estimativas do MPI para os anos de 2000 e 2010 demonstram uma queda substancial na pobreza multidimensional das cidades baianas, refletindo as melhorias observadas ao se examinar separadamente os indicadores que compõem o Índice Alkire-Foster adaptado. Conforme apresentado na Tabela 29, quando se analisa o conjunto dos municípios, o valor do MPI se reduz em mais da metade, justificado pela diminuição na proporção de pobres, ou índice H, haja vista que a privação média – índice A – entre os indivíduos pobres não se reduziu com a mesma intensidade. Os índices H e A expostos na Tabela 29 foram estimados considerando a metodologia FGT para pobreza multidimensional (ALKIRE; FOSTER, 2007).

Tabela 29 – Indicadores de Pobreza Multidimensional, por grupos de municípios. Bahia, 2000 e 2010

Municípios	MPI (M ₀) (H*A)		Proporção de pobres (H) (%)		Privação Média (A)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Bahia	0,26	0,11	54,60	25,99	48,31	42,04
Até 20 mil habitantes	0,38	0,16	73,52	35,92	0,50	0,43
20 mil a 50 mil habitantes	0,35	0,15	68,08	33,76	0,50	0,43
50 mil a 100 mil habitantes	0,29	0,12	60,12	28,07	0,50	0,42
Mais de 100 mil habitantes	0,17	0,06	37,37	17,24	0,46	0,40

Fonte: Elaboração própria (2020)

Pelos resultados gerais dos indicadores, nota-se que a pobreza era maior nos pequenos municípios, com a proporção de pobres entre a população residente quase 10 pontos percentuais acima da verificada para o estado no ano 2010. A privação média não se diferenciava substancialmente da observada para o estado, indicando que, no geral, a situação de pobreza era a mesma nesses municípios e no total do território baiano.

A aplicação do Índice Alkire-Foster aos municípios da Bahia mostra que a pobreza multidimensional era maior nas cidades com até 50 mil habitantes. Chama a atenção, na Tabela 29, a queda considerável no valor do indicador entre os anos 2000 e 2010, reduzindo a distância entre as pequenas e grandes cidades. Ainda assim, a situação das localidades de menor população reforça os problemas enfrentados por estas em termos de desenvolvimento social e econômico, ressaltados na seção 2.3 deste trabalho.

Decompondo o MPI por situação censitária, definida de acordo com o parâmetro estabelecido para os Censos 2000 e 2010, percebe-se, de acordo com os resultados da Tabela 30, que nos dois anos avaliados a pobreza multidimensional era superior no meio rural. Embora muitas das discussões contemporâneas sobre a pobreza enfatizem a ampliação desse fenômeno no meio urbano, impulsionado pelo crescimento das cidades, a incidência de privações nas áreas rurais do estado da Bahia apontava para a necessidade de expansão da cobertura de serviços básicos e melhoria das condições de vida da população do campo. Historicamente carente de assistência pública e exposta às intempéries climáticas, como as secas prolongadas que

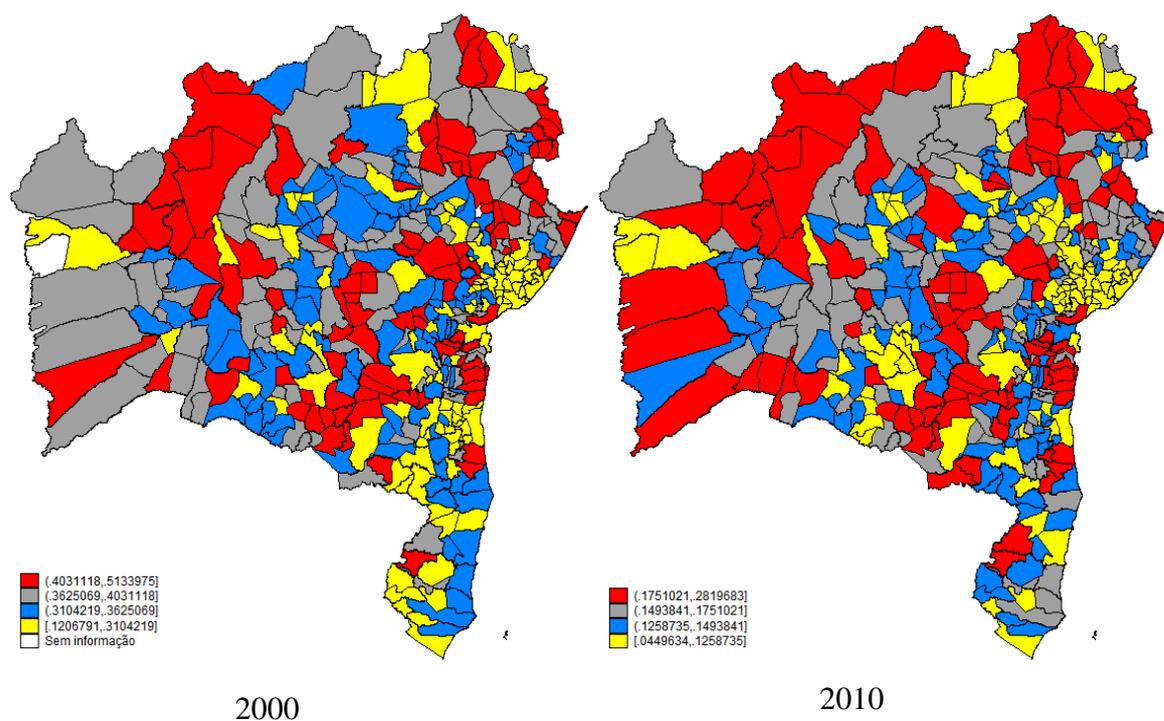
atingem boa parte do território baiano, a população rural continuava a ser caracterizada como a mais pobre na primeira década do século XXI.

Tabela 30 – Decomposição do MPI (M_0) por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010

Área	Indicador de Pobreza Multidimensional (M_0)	
	2000	2010
Bahia	0,26	0,11
Metropolitana urbana	0,13	0,05
Metropolitana rural	0,36	0,19
Urbano	0,23	0,10
Rural	0,45	0,21

Fonte: Elaboração própria (2020)

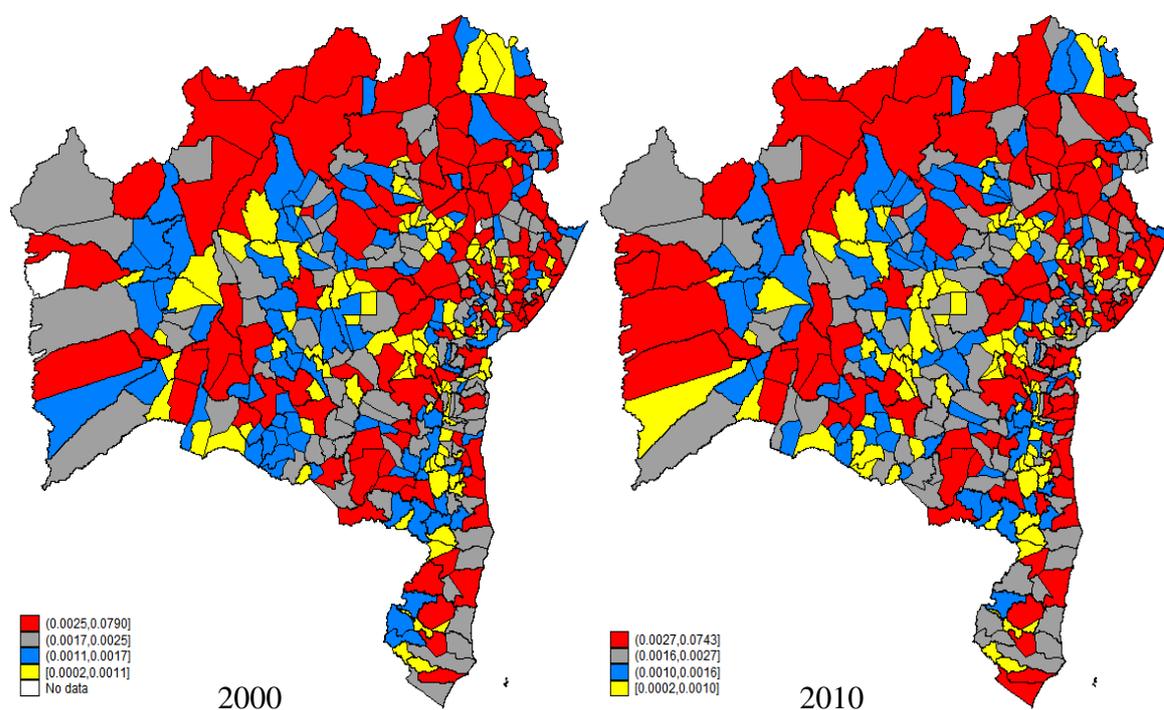
Mapa 15 - MPI (M_0) por município – Bahia, 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria (2020)

Ao se analisar os resultados do MPI por município, é possível identificar que o valor máximo encontrado para o indicador no ano de 2010 é quase 50% inferior ao encontrado para o ano 2000, sinalizando que a queda da pobreza ocorreu para todos os municípios. Os pontos em azul, cinza e vermelho para o ano de 2010 plotados no Mapa 15, referentes aos 2º, 3º e 4º quartil da distribuição do valor do MPI, estavam relacionados ao 1º quartil da distribuição do MPI para o ano 2000. Ou seja, mantendo-se os valores de referência do ano 2000, o Mapa do ano 2010 seria todo amarelo. Alguns municípios pioraram a sua posição relativa, mesmo com a melhoria dos números absolutos de pobreza. Especialmente, as regiões do Extremo Norte e Oeste do estado apresentaram essa característica. Outras áreas, como as localizadas no Sudoeste e no Noroeste, mantiveram a classificação de maior incidência de pobreza multidimensional. Os valores do MPI por município podem ser consultados na Tabela 44 do Apêndice A.

Mapa 16 - Decomposição do MPI (M_0) por município – Bahia, 2000 e 2010



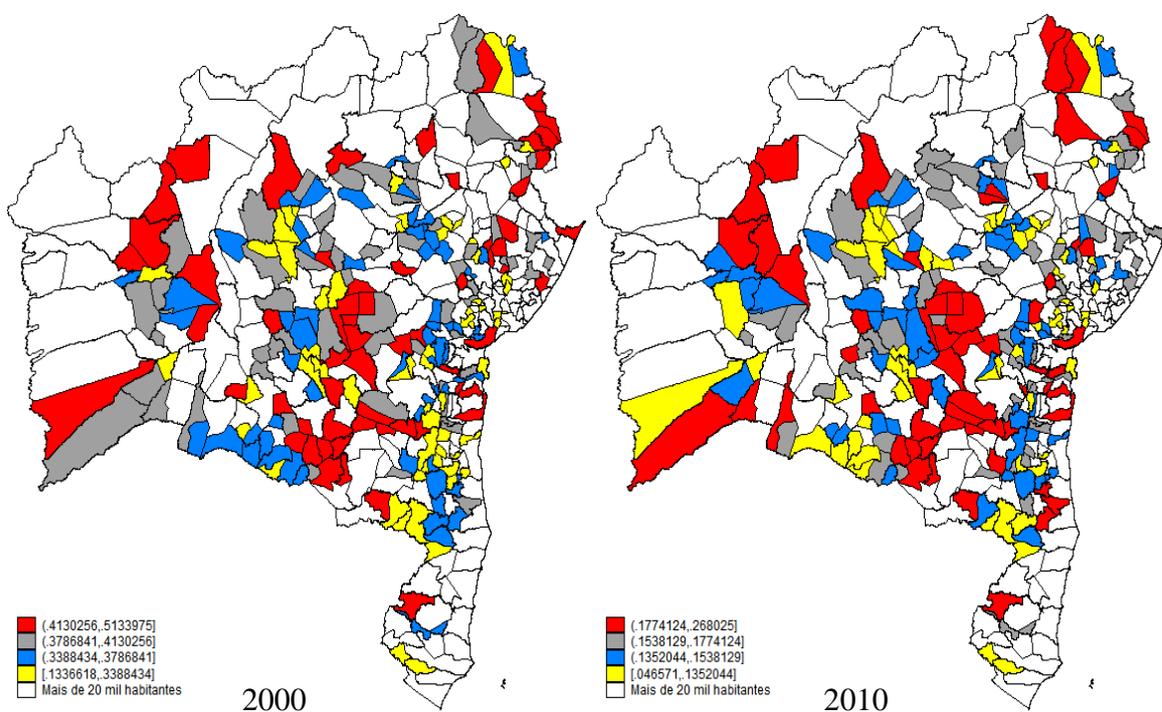
Fonte: Elaboração própria (2020)

A decomposição do MPI por município, avaliando a participação de cada município no índice total do estado, aponta para poucas modificações entre os anos 2000 e 2010, conforme demonstrado no Mapa 16. Os municípios que mais contribuíam para o valor do índice em

2000 permaneceram nessa posição em 2010. Houve pouca alteração no percentual de participação, como pode ser visualizado pelos quartis apresentados nas legendas. A Tabela 45 do Apêndice A mostra os resultados da decomposição por município para os dois anos analisados (2000 e 2010).

Restringindo a análise aos pequenos municípios da Bahia, percebe-se que as maiores concentrações de pobreza multidimensional se localizavam no Sudoeste, Oeste e Centro do estado, com a formação de grupos de cidades circunvizinhas na faixa mais elevada encontrada para o indicador. É possível identificar, no Mapa 17, que a região que faz limite com o estado de Minas Gerais apresentou uma melhora na sua posição relativa, saindo do 2º quartil para o 1º quartil da distribuição entre 2000 e 2010. Por outro lado, a área Sul do território mais próxima ao litoral modificou negativamente sua posição relativa, passando do 1º quartil em 2000 para o 2º quartil em 2010, a despeito da melhoria no valor absoluto do MPI.

Mapa 17 - MPI (M₀) por municípios com até 20 mil habitantes – Bahia, 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria (2020)

Ao se comparar a população pobre dos grupos de municípios com o total de pobres da Bahia (P₁), constata-se, de acordo com as informações da Tabela 31, que a participação dos pobres

dos municípios com até 50 mil habitantes se manteve estável ao longo da primeira década dos anos 2000, estando nestes municípios mais de 60% dos pobres do estado. Isso demonstra que é nesse grupo de cidades que está localizada a pobreza baiana. Apesar de representar aproximadamente 20% da população baiana, os residentes dos pequenos municípios equivaliam a quase 30% do total de pessoas pobres do estado.

A participação das pequenas cidades no Índice Alkire-Foster calculado para a Bahia continuava significativa em 2010, em torno de 30%. Dadas as características socioeconômicas desse grupo discutidas na seção 2.3 deste trabalho, essas constatações não surpreendem. É importante ressaltar que o MPI calculado não considera diretamente a variável renda, refletindo, portanto, privações sociais no acesso a condições básicas de vida.

Tabela 31 – Decomposição de Indicadores de Pobreza Multidimensional por grupos de municípios – Bahia, 2000 e 2010

Municípios	P ₁ ⁽¹⁾		P ₂ ⁽²⁾		M ₀ ⁽³⁾	
			2000	2010	2000	2010
Até 20 mil habitantes	0,307	0,294	0,756	0,367	0,315	0,301
20 mil a 50 mil habitantes	0,322	0,336	0,704	0,351	0,329	0,344
50 mil a 100 mil habitantes	0,126	0,135	0,605	0,291	0,126	0,135
Mais de 100 mil habitantes	0,245	0,234	0,379	0,161	0,229	0,221

Fonte: Elaboração própria (2020)

Notas: (1) Participação de pobres do grupo de municípios no total de pobres do estado.

(2) Participação dos pobres do grupo de municípios na população total do grupo.

(3) Decomposição do MPI por grupo de municípios.

Os municípios com mais de 100 mil habitantes correspondiam a cerca de 40% da população baiana em 2010, mas tinham um percentual de pobres inferior ao das cidades de menor porte, o que pode ser verificado pelo índice P₂ da Tabela 31. Os resultados mais positivos para a decomposição dos indicadores de pobreza multidimensional expostos na Tabela 31 foram alcançados pelos municípios com número de habitantes entre 50 e 100 mil.

Tabela 32 – Decomposição de Indicadores de Pobreza Multidimensional por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010

Área	P ₁ ⁽¹⁾		P ₂ ⁽²⁾		M ₀ ⁽³⁾	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Metropolitana urbana	0,118	0,133	0,305	0,136	0,107	0,122
Metropolitana rural	0,005	0,017	0,749	0,430	0,005	0,018
Urbano	0,386	0,390	0,507	0,233	0,366	0,376
Rural	0,491	0,460	0,873	0,465	0,523	0,484

Fonte: Elaboração própria (2020)

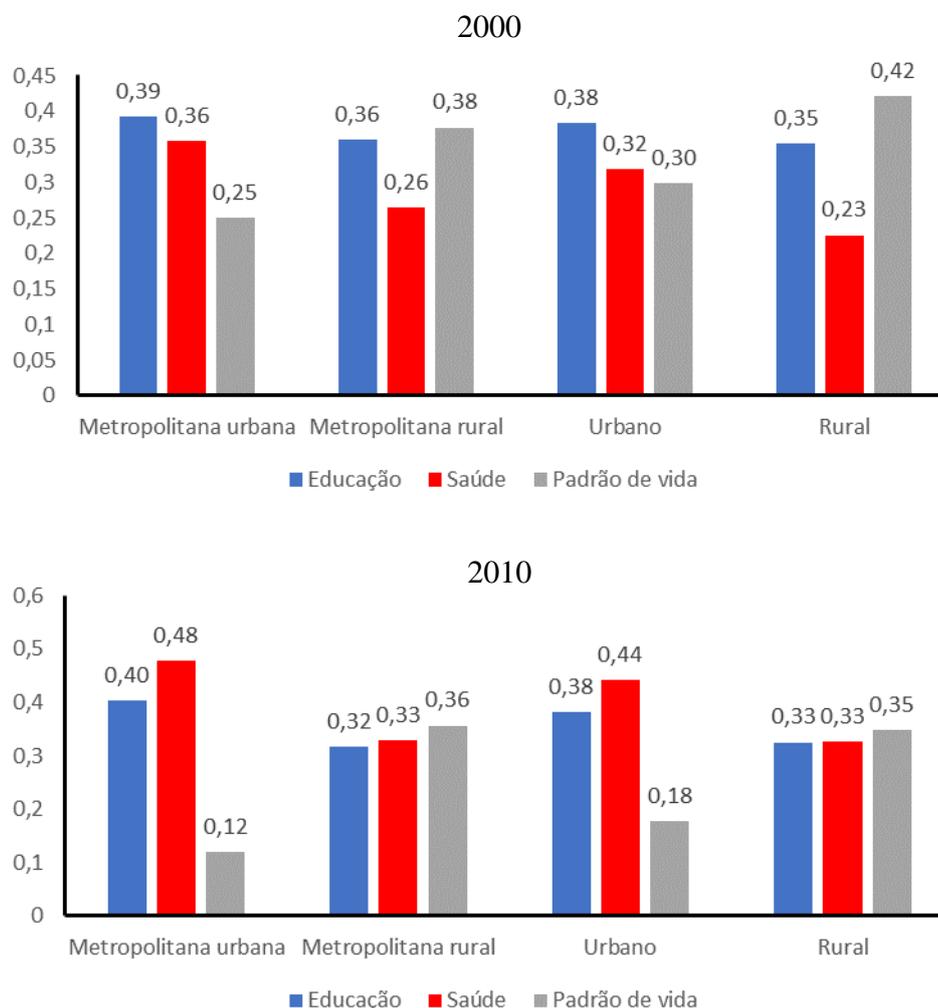
Notas: (1) Participação de pobres da área censitária no total de pobres do estado.

(2) Participação dos pobres da área censitária na população total da área.

(3) Decomposição do MPI por área censitária.

A decomposição dos indicadores por situação censitária reforça o componente “rural” da pobreza na Bahia. De acordo com a Tabela 32, nota-se uma queda no número de pobres em relação tanto aos pobres do conjunto do estado, quanto em relação à população rural. Ainda assim, 46% dessa população estava incluída na pobreza em 2010. A contribuição da pobreza dessa área para a pobreza baiana, revelada pela decomposição do M₀, ratifica a necessidade de medidas e ações direcionadas para as áreas rurais com o intuito de reverter esse quadro. Considerando que os pequenos municípios possuem como particularidade a predominância de áreas rurais, entende-se que a ocorrência de maiores percentuais relativos de pobreza nessas localidades está fortemente relacionada com a pobreza rural.

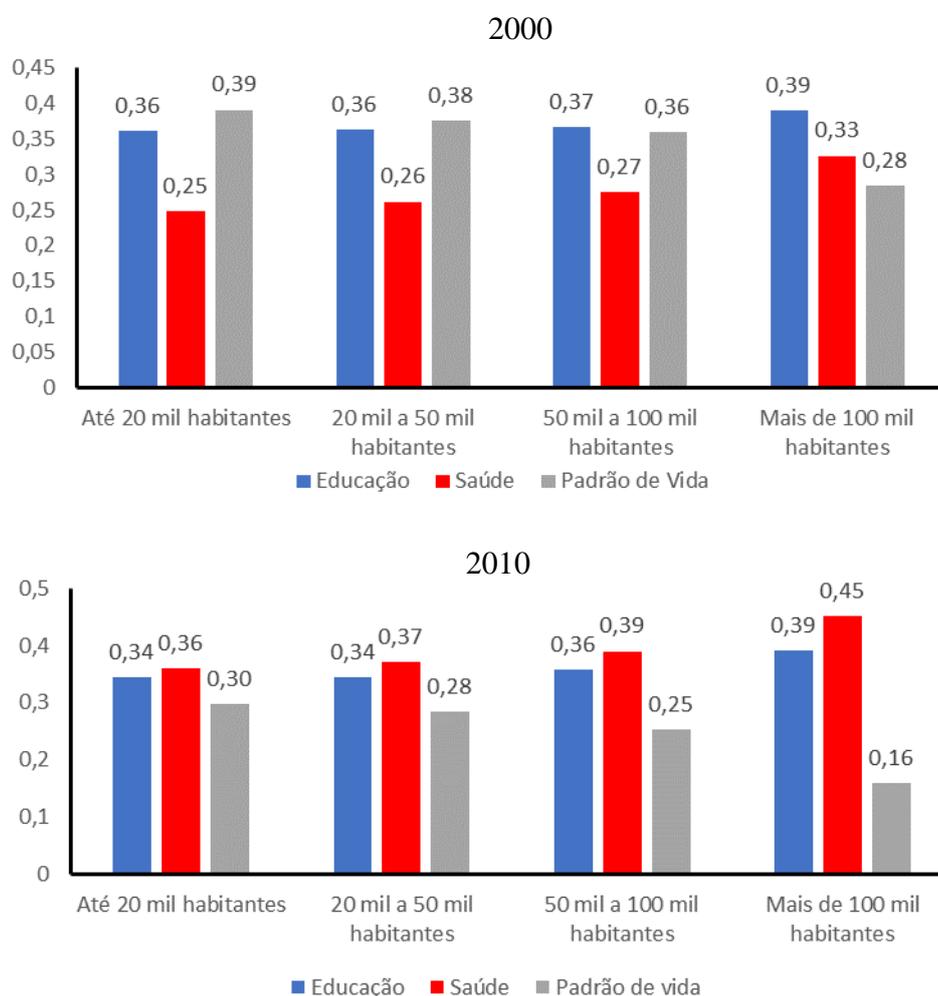
No caso das áreas rurais, essas ações precisariam estar voltadas para as três dimensões do indicador – educação, saúde e padrão de vida. Conforme demonstrado no Gráfico 5, em 2010 a contribuição de cada dimensão para o MPI da área rural era praticamente a mesma. Os aspectos relacionados à saúde eram os que mais colaboravam para o índice multidimensional nas áreas urbanas e metropolitana. As condições referentes ao padrão de vida estavam em melhor situação nessas duas áreas. Observa-se uma mudança positiva nessa dimensão entre os 2000 e 2010.

Gráfico 5 - Decomposição do MPI (M_0) por dimensão e por situação censitária – Bahia, 2000 e 2010

Fonte: Elaboração própria (2020)

Avaliando as dimensões do MPI por grupo de municípios, identifica-se que há uma homogeneidade entre os grupos na contribuição da educação nos anos 2000 e que permanece em 2010. A contribuição da saúde se eleva, como visualizado no Gráfico 6, diante da redução da participação da dimensão padrão de vida. Essa redução foi mais intensa nos municípios com mais de 100 mil habitantes. Nas cidades com até 20 mil habitantes, a contribuição de cada dimensão componente do índice sinaliza que as privações ocorriam de maneira mais uniforme, tornando-se necessária ações de melhoria nos indicadores de educação, saúde e padrão de vida.

Gráfico 6 - Decomposição do MPI (M_0) por dimensão e por grupo de municípios – Bahia, 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria (2020)

A modificação positiva no MPI calculado entre os anos 2000 e 2010 motivam a avaliação de quais fatores mais contribuíram para a diminuição da pobreza multidimensional nas municipalidades da Bahia. Nos debates sobre a redução da pobreza, dois fatores são comumente citados: crescimento econômico e política social. No primeiro caso, argumenta-se que a expansão da economia gera aumento do nível de renda e, por consequência, queda da pobreza. O efeito do crescimento sobre a pobreza não pode ser entendido de maneira tão simples, haja vista que a desigualdade na distribuição da renda pode impedir ou dificultar que tal efeito positivo aconteça.

No segundo caso, o impacto das políticas sociais previdenciárias e assistenciais sobre a pobreza ocorre pela diminuição do risco social para parcela da população mais vulnerável à

instabilidade econômica, como os idosos e portadores de necessidades especiais. Ao garantir estabilidade econômica pelo recebimento de renda permanente, essas políticas proporcionam melhorias nas condições de vida de seus beneficiários. Mais do que isso, em localidades com baixo dinamismo econômico, como nos pequenos municípios da Bahia, essas transferências exercem a função não apenas de política social, mas também de política econômica ao incentivar as atividades comerciais locais.

Por serem fatores que afetam diretamente a renda, o efeito desses sobre a pobreza multidimensional não é preciso, razão pela qual tal efeito precisa ser investigado. Tão importante quanto a promoção da expansão da renda é a garantia de atendimento de necessidades humanas básicas que assegure o desenvolvimento das capacitações dos indivíduos, ponto central da análise da pobreza multidimensional em espaços com características socioeconômicas como as apresentadas pelos pequenos municípios baianos.

5 POLÍTICAS SOCIAIS E INDICADORES ECONÔMICOS: IMPLICAÇÕES SOBRE A POBREZA MULTIDIMENSIONAL DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA

Este capítulo investiga a pobreza multidimensional nos municípios baianos, elaborando um modelo econométrico de dados em painel. O objetivo é identificar os efeitos das políticas sociais e dos indicadores econômicos sobre o nível de pobreza desses municípios, fundamentando-se nas discussões realizadas nos capítulos anteriores deste trabalho. Reconhece-se as limitações que análises com essas características possuem nos estudos sobre a pobreza. No entanto, destaca-se a contribuição que as investigações quantitativas podem conceder ao debate a respeito desse tema. A variável dependente do modelo proposto é o índice de pobreza multidimensional Alkire-Foster (IAF), elaborado no capítulo 4. As variáveis explicativas observáveis foram divididas em dois grupos: políticas sociais (debatidas no capítulo 3) e indicadores econômicos (apresentados no capítulo 2). Uma variável categórica de grupos de municípios e uma variável de controle (percentual de idosos na população) complementam o conjunto de regressores.

Esse conjunto de variáveis é exposto na seção 5.1, juntamente com as justificativas para a escolha de cada uma delas. Ainda nesta seção também é informada a fonte dos dados incluídos na análise. A seção 5.2 apresenta a estrutura do modelo de dados em painel, com suas principais hipóteses e métodos de estimação (efeitos fixos e efeitos aleatórios). É nessa seção que o modelo econométrico de investigação da pobreza multidimensional é formalmente especificado. Os resultados encontrados e sua interpretação são o tema da última seção (Seção 5.3).

5.1 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA ANÁLISE

Os estudos sobre a pobreza multidimensional revelam que vários são os fatores que podem afetar a condição de pobreza das populações. Tal fato é logicamente esperado diante da característica multivariada das análises fundamentadas no entendimento da pobreza como fenômeno cuja origem e manifestações são diversas. Além disso, as heterogeneidades individuais também são elementos que interferem na situação de carência, conforme destacado por Sen (2001; 2010).

Ao se trabalhar com dados agregados, as dificuldades em identificar os fatores que afetam a pobreza permanecem, haja vista que tais fatores precisam atingir o conjunto das unidades de análise investigadas. A transição da análise do nível micro (indivíduo) para o nível macro (município, estado, país, etc) requer que se considere certa homogeneidade da pobreza, o que pode resultar, muitas vezes, em uma interpretação simplificada das condições sociais. No entanto, as análises agregadas de pobreza contribuem para o melhor entendimento da realidade socioeconômica dos espaços investigados e auxiliam na formulação de políticas que tenham por objetivo a satisfação de necessidades básicas das populações avaliadas.

Entre os condicionantes da pobreza multidimensional, as variáveis de nível de atividade econômica são constantemente citadas (BEZERRA; KHAN; ROCHA, 2015; SERRA, 2017; FERREIRA, 2018). Se a renda é um elemento frequentemente incluído nas análises baseadas nos indivíduos, o Produto Interno Bruto (PIB) é o seu substituto nas análises espacialmente agregadas. A participação do setor primário na composição da estrutura produtiva é outro fator costumeiramente associado à pobreza, acompanhado de indicadores de desigualdade de renda, como o Coeficiente de Gini. No lado social, variáveis relacionadas à educação – como taxa de analfabetismo, cobertura escolar – e à infraestrutura de serviços públicos – como saneamento, abastecimento de água, energia, transporte – são, em geral, as mais mencionadas.

Trabalhos econométricos que tenham como elemento central de análise a pobreza multidimensional ainda são escassos no Brasil. Alguns estudos avaliam fatores multivariados que afetam a pobreza, mas esta é incorporada aos modelos com base na delimitação por renda (abordagem unidimensional). É o caso dos trabalhos de Puchale, Pereira e Freitas (2019) e Vieira, Anjos e Veloso (2016).

Serra (2017) elabora modelos econométricos para analisar espacialmente a pobreza nos municípios brasileiros, considerando a diferenciação entre as áreas urbanas e rurais. Para isso, a autora estima modelos de regressão espacial com variáveis explicativas relacionadas à renda e à desigualdade, no primeiro modelo, e ao padrão setorial de crescimento, no segundo modelo. Ambas as estimativas são feitas para dois tipos de variáveis dependentes: a variação da pobreza monetária e a variação da pobreza multidimensional (SERRA, 2017). A investigação revelou que o impacto do aumento da renda sobre a pobreza é menor nas áreas rurais.

Ferreira (2018) também utiliza um indicador de pobreza multidimensional como variável dependente de modelo de dados em painel para analisar a pobreza nos estados brasileiros. As variáveis explicativas se referem às despesas públicas com saúde e educação, renda domiciliar, crescimento econômico e participação da força de trabalho na População em Idade Ativa (PIA). Após as estimações, observou-se que as variáveis que afetam diretamente a renda dos indivíduos têm efeito maior sobre a redução da pobreza multidimensional do que aquelas relacionadas às despesas públicas, embora essas últimas sejam estaticamente significativas (FERREIRA, 2018).

Bezerra, Khan e Rocha (2015) investigam os condicionantes da pobreza multidimensional nos municípios do Ceará para os anos censitários de 1991, 2000 e 2010 utilizando o modelo de dados em painel. O indicador de pobreza multidimensional é elaborado e usado como variável dependente no modelo. As variáveis explicativas se referem aos investimentos públicos (saúde, infraestrutura escolar e serviços básicos domiciliares), educação (analfabetismo), atividade rural (população ocupada, produtividade da agropecuária e participação dos minifúndios) e indicador de bem-estar (construído com base no rendimento domiciliar e no coeficiente de Gini) (BEZERRA; KHAN; ROCHA, 2015). Os resultados apontam que as variáveis escolhidas afetam significativamente a pobreza multidimensional nos municípios cearenses, com os sinais esperados para os efeitos.

Com base nos trabalhos mencionados, nota-se que o efeito da renda sobre a redução da pobreza multidimensional é constatado pelas análises econométricas. Tal efeito é esperado, dado o aumento da capacidade de promover melhorias domiciliares (água canalizada, banheiro, aquisição de bens, entre outros) que o incremento de renda oferece. Isso, contudo, não deve implicar em ser o aumento da renda o objetivo primaz de redução de pobreza. Além disso, a forma como esse aumento ocorre é importante, haja vista que fatores como sazonalidade, desigualdade e dependência interferem diretamente no modo de apropriação da renda.

As políticas sociais de transferência direta de renda são um exemplo de incremento de renda capaz de melhorar as condições sociais das populações beneficiadas. No entanto, é necessário que tais políticas estejam fundamentadas em princípios de cidadania, livres de estigmas e

sejam vistas como direitos, o que requer compromisso público com a sua manutenção e expansão.

Com o intuito de analisar alguns elementos que afetam a pobreza multidimensional nos municípios da Bahia, foi elaborado um modelo econométrico de dados em painel considerando indicadores econômicos e de cobertura previdenciária e assistencial. Estes últimos elementos foram incluídos na análise ao se verificar a relevância que os benefícios previdenciários e assistenciais possuem na economia dos municípios baianos, sendo superiores, em valor, às transferências recebidas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme exposto no capítulo 3 deste trabalho. Soma-se a essa relevância o argumento de que os direitos garantidos por este campo da política social motivam a condição de agente³⁸ dos indivíduos, defendida por Sen (2001; 2003; 2010) como aspecto central do desenvolvimento humano.

O Índice Alkire-Foster (IAF) é a variável dependente do modelo estimado. Este índice foi calculado com base nos dados do Censo Demográfico 2000 e 2010 e seguindo a metodologia e composição apresentadas na seção 4.2. O IAF foi calculado para o conjunto de municípios baianos, com exceção dos municípios de Luís Eduardo Magalhães e Barrocas, que não fizeram parte do Censo 2000. Com isso, o número de unidades analisadas em cada ano foi de 415.

A construção de um modelo econométrico para analisar a pobreza não é uma tarefa simples, uma vez que as variáveis explicativas precisam ser independentes e possuem baixa correlação entre si e entre os fatores não especificados. Além disso, muitos aspectos que afetam a pobreza não são observáveis ou mensuráveis, como algumas características pessoais, no caso de indivíduos, e características histórico-culturais, no caso de localidades. Segundo Alkire e outros (2015, p. 3),

[...] when modelling the probability of a household being in monetary poverty, various health- and education-related variables, which are not embedded in the monetary poverty measures, are used as exogenous variables. In a multidimensional case, these exogenous variables may be used directly to construct the poverty measure and so the probability models at the household level are subject to a potential endogeneity issue.

³⁸ Ver seção 4.1.1 deste trabalho.

Deste modo, o problema de endogeneidade é um desafio a ser superado nos estudos de pobreza multidimensional. Com base na análise econômica dos municípios baianos e na discussão sobre o papel das transferências sociais para esses municípios – realizadas, respectivamente, nos capítulos 2 e 3 – e nos trabalhos econométricos sobre a pobreza multidimensional, três grupos de variáveis explicativas foram selecionados: *i) benefícios sociais; ii) indicadores de atividade econômica; iii) controle.*

O primeiro grupo é composto por duas variáveis: *proporção da população que recebe benefícios previdenciários* e a *proporção da população que recebe benefícios assistenciais*, ambos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Não foram considerados os benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Pública (RPPP) com o objetivo de diminuir/eliminar a correlação com a participação da Administração Pública no nível de atividade econômica dos municípios. Na elaboração dessas variáveis foram utilizadas informações censitárias de população e de número de beneficiários do RGPS, disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003; 2012) e pela Secretaria da Previdência Social³⁹ (BRASIL, 2019b).

Produto Interno Bruto municipal, rendimento médio e proporção da população ocupada em atividades rurais são as variáveis que compõem o segundo grupo de indicadores relacionados à atividade econômica dos municípios baianos. O PIB municipal foi empregado a preços constantes do ano de 2000 (IPEA, 2019). O rendimento médio se refere ao rendimento nominal médio mensal de todos os trabalhos das pessoas ocupadas, extraído das informações dos censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012). Os valores para o ano 2000 foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para valores de 2010. A opção pelo IPCA é em razão deste índice abranger 90% das famílias em áreas urbanas, que auferem de 1 a 40 salários. A terceira variável componente deste grupo foi construída com base na população ocupada e no tipo de atividade econômica na qual o indivíduo estava vinculado na semana de referência dos censos demográficos. Esta variável foi incluída no modelo com base no trabalho de Bezerra, Kahn e Rocha (2015). Refere-se à estrutura produtiva do município e relaciona a agricultura à atividade de baixo valor agregado e, portanto, a uma estrutura produtiva pobre.

³⁹ Para o ano 2000, os dados foram solicitados diretamente à Secretaria de Previdência Social por não estarem disponíveis online.

As duas variáveis que complementam a análise são: *percentual de idosos na população e grupos de municípios por número de habitantes*. A primeira tenta isolar o efeito que uma população com maior número de idosos pode provocar nas informações previdenciárias e assistenciais, haja vista que a condição necessária para a concessão de parcela considerável dos benefícios é a idade igual ou superior a 60 anos. A segunda variável é de fundamental importância para a discussão desenvolvida neste trabalho a respeito das discrepâncias entre os municípios de pequeno porte e o restante do território baiano. Ela é composta por quatro categorias: 1) municípios com até 20 mil habitantes; 2) municípios com mais de 20 mil e até 50 mil habitantes; 3) municípios com mais de 50 mil e até 100 mil habitantes; e 4) municípios com mais de 100 mil habitantes. O objetivo é identificar se existem diferenças nos condicionantes da pobreza multidimensional entre os grupos de municípios baianos. Ambas as variáveis foram construídas com base nas informações de população dos censos 2000 e 2010 (IBGE, 2003; 2012).

O modelo proposto pode, então, ser formalmente especificado por:

$$MPI_{mun,t} = \beta_0 + \beta_1 prev_{mun,t} + \beta_2 assist_{mun,t} + \beta_3 PIB_{mun,t} + \beta_4 rend_{mun,t} + \beta_5 ocup_{mun,t} + \beta_6 idoso_{mun,t} + \beta_7 peqmun_{mun,t}$$

em que:

MPI = índice Alkire-Foster;

prev = *ln* total dos benefícios previdenciários em relação à população do município;

assist = *ln* total dos benefícios assistenciais em relação à população do município;

PIB = *ln* Produto Interno Bruto municipal;

rend = *ln* rendimento médio de todos os trabalhos das pessoas ocupadas no município;

ocup = *ln* população ocupada em atividades rurais no município;

idoso = *ln* percentual da população idosa em relação à população total do município;

peqmun = categorias de municípios de acordo com o número de habitantes:

1 = municípios com até 20 mil habitantes;

2 = municípios com mais de 20 mil e até 50 mil habitantes;

3 = municípios com mais de 50 mil e até 100 mil habitantes;

4 = municípios com mais de 100 mil habitantes.

mun = município do estado da Bahia;

t = ano (2000 e 2010).

Os valores das variáveis explicativas foram transformados para o logaritmo natural, com exceção da variável categórica *peqmun*. Essa transformação objetiva facilitar a interpretação dos resultados, mantendo o padrão de avaliação para todas as variáveis. O método de investigação empregado é a análise de dados em painel, que possui a vantagem de permitir a construção de modelos que considerem variações ao longo do tempo para unidades distintas de análise. Segundo Cameron e Trivedi (2005, p. 697), a maior vantagem dos dados em painel é aumentar a precisão da estimação, seguida pela possibilidade de considerar heterogeneidade individual não observada (método de efeitos fixos) e a dinâmica do comportamento dos indivíduos ao longo do tempo. Essas duas últimas características dos dados em painel também são ressaltadas por Wooldridge (2002, p. 169).

Alkire e outros (2015) chama a atenção para a especificidade do uso do Índice Alkire-Foster como variável dependente em investigações econométricas, haja vista se tratar de um índice com características de

[...] fractional (proportional) variables bounded between zero and one with the possibility of observing values at the boundaries. [...] Thus specifying a linear model, which assumes that the endogenous variable and its mean take any value in the real line, and estimating it by ordinary least squares is not the right strategy, as this ignores the shape of the distribution of these dependent variables. (ALKIRE et al., 2015, p. 17).

Entretanto, esses autores apontam que para analisar as mudanças na pobreza, ou seja, comportamento entre os anos, “[...] *it suffices to estimate the model in levels and then compute the margins effects of the expected poverty rate with respect to the explanatory variables included in the model*”. (ALKIRE et al., 2015, p. 19).

Para Wooldridge (2002, p. 246), a principal motivação para o uso de dados em painel é resolver os problemas oriundos de omissão de variáveis. Nos estudos sobre a pobreza, esta omissão é um fato, haja vista a existência de elementos constitutivos da análise que não são mensuráveis e que, portanto, não são especificados nos modelos que buscam relacionar outras variáveis com indicadores de pobreza. Deste modo, o uso de dados em painel nas investigações econométricas da pobreza se torna recomendável, pois auxilia na resolução de vies nas estimações ocasionados por omissão de variáveis.

5.2 A ANÁLISE DE DADOS EM PAINEL

De modo geral, um modelo de dados em painel é constituído por: y e $\mathbf{x} \equiv (x_1, x_2, \dots, x_K)$, que são variáveis aleatórias observáveis; c , que é uma variável aleatória não observável. A população de interesse é representada pelo vetor $(y, x_1, x_2, \dots, x_K, c)$ e a função de regressão da população (FRP) pode ser definida por

$$E(y|x_1, x_2, \dots, x_K, c) \quad (5.1).$$

A equação 5.1 demonstra que, para obter o efeito de x_j sobre a variável dependente y , é necessário manter c constante. Supondo que o valor esperado de y depende de um conjunto de variáveis explicativas \mathbf{x} observáveis e, adicionalmente, de uma variável não observável c , pode-se especificar um modelo linear como

$$E(y|\mathbf{x}, c) = \mathbf{x}\boldsymbol{\beta} + c \quad (5.2),$$

em que $\boldsymbol{\beta}$ é um vetor $K \times 1$ com os parâmetros de interesse. Se c não é correlacionado com x_j , então c é apenas mais um fator afetando y que não influencia no efeito de x_j sobre a variável dependente e o modelo pode ser estimado por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) agrupado⁴⁰. O problema surge se c afeta x_j , de modo que $Cov(x_j, c) \neq 0$. Considerando que o efeito de c é o mesmo sobre a resposta média em cada período t , a análise de dados em painel permite estimar o efeito parcial das variáveis observáveis sobre y de forma consistente e não viesada (WOOLDRIDGE, 2002; CAMERON; TRIVEDI, 2005).

Na análise de dados em painel, a variável não observável c constante no tempo t é chamada de *efeito não observável* (WOOLDRIDGE, 2002) ou *heterogeneidade não observada* (CAMERON; TRIVEDI, 2005). Conforme Wooldridge (2002, p. 248),

[...] when t represents different time periods for the same individual, the unobserved effect is often interpreted as capturing features of an individual, such as cognitive ability, motivation, or early family upbringing, that are given and do not change over time.

No caso da investigação aqui proposta, o efeito não observável poderia ser interpretado como as características dos municípios que afetam o índice de pobreza e que são invariantes no tempo – como localização no território, topografia, extensão – ou que apresentam pouca

⁴⁰ Sobre o MQO agrupado, ver Wooldridge (2002), Cameron e Trivedi (2005) e Greene (2008).

variação – como aspectos culturais e históricos – e que, na verdade, se mantêm inalterados entre os períodos de tempo incluídos na análise.

Reescrevendo a equação 4.2 incluindo o termo de erro, tem-se

$$E(y|\mathbf{x}, c) = \mathbf{x}\boldsymbol{\beta} + c + u_t \quad (5.3),$$

em que:

$$E(u_t|\mathbf{x}_t, c) = 0 \quad , t = 1, 2, \dots, T \quad (5.4)$$

$$E(\mathbf{x}'_t u_t) = 0 \quad , t = 1, 2, \dots, T \quad (5.5).$$

Ao diferenciar a equação 5.3 levando em conta dois períodos, elimina-se o efeito não observável e 5.3 passa a ser escrita como

$$\Delta y = \Delta \mathbf{x}\boldsymbol{\beta} + \Delta u \quad (5.6),$$

sendo que

$$\Delta y = y_2 - y_1$$

$$\Delta \mathbf{x} = \mathbf{x}_2 - \mathbf{x}_1$$

$$\Delta u = u_2 - u_1$$

Para que o vetor $\boldsymbol{\beta}$ possa ser estimado consistentemente, é necessário que a condição de ortogonalidade entre as variáveis explicativas e o termo de erro seja mantida, de modo que $E(\Delta \mathbf{x}' \Delta u) = 0$. Ao assumir que u_t não é correlacionado com x_t , tem-se a suposição de exogeneidade estrita: $Cov(\mathbf{x}_t, u_s) = 0$ para todo t e sem nenhuma restrição na correlação entre \mathbf{x}_t e c . Uma versão mais forte dessa suposição estabelece que não deve haver correlação entre o efeito não observável c e o termo de erro u . Formalmente, esta suposição pode ser definida como (WOOLDRIDGE, 2002, p. 252)

$$E(u_{it} | x_{i1}, \dots, x_{iT}, c_i) = 0, t = 1, 2, \dots, T \quad (5.7)$$

$$E(\mathbf{x}'_{is} u_{it}) = 0 \quad (5.8).$$

O tratamento dado ao efeito não observável c na formulação do modelo define o tipo de método a ser utilizado nas estimações de dados em painel. Há vários métodos que podem ser empregados, com destaque para aqueles usualmente relacionados às análises de painel, a saber: métodos de efeitos aleatórios e métodos de efeitos fixos.

Nas aplicações baseadas no estimador de efeitos aleatórios (*random effects* – RE), c é introduzido no termo de erro, o que, a princípio, se aproxima do tratamento dado às variáveis não observáveis no MQO agrupado. No entanto, de acordo com Wooldridge (2002), há condições adicionais para que as estimativas de β sejam consistentes e não viesadas. A primeira delas é a hipótese de exogeneidade estrita e ortogonalidade, apresentadas anteriormente, mas com uma restrição adicional: c não deve estar correlacionado com \mathbf{x} :

$$E(u_{it} | \mathbf{x}_{it}, c_i) = 0, t = 1, 2, \dots, T \quad (\text{Hipótese 1.a – RE})$$

$$E(c_i | \mathbf{x}_i) = E(c_i) = 0, \text{sendo que } \mathbf{x}_i \equiv (\mathbf{x}_{i1}, \dots, \mathbf{x}_{iT}, c_i) \quad (\text{Hipótese 1.b – RE})$$

O segundo pressuposto se refere à consistência do estimador de Mínimos Quadrados Generalizados (*Generalized Least Squares* – GLS) e garante que o estimador será consistente e \sqrt{N} -assintoticamente normal quando $N \rightarrow \infty$ (WOOLDRIDGE, 2002, p. 258):

$$E(\mathbf{X}_i' \Omega^{-1} \mathbf{X}_i) = K, \quad (\text{Hipótese 2 – RE})$$

sendo que $v_{it} = c_i + u_{it}$ e $\Omega \equiv E(v_i v_i')$ é a matriz de variância de v_i .

A terceira hipótese diz respeito ao termo de erro e atesta que as variâncias condicionais de u são constantes e as covariâncias são zero, além de considerar que o efeito não observável c_i é homocedástico. Wooldridge (2002, p. 259) apresenta essa hipótese formalmente:

$$E(u_i u_i' | \mathbf{x}_i, c_i) = \sigma_u^2 I_t \quad (\text{Hipótese 3.a – RE})$$

$$E(c_i^2 | \mathbf{x}_i) = \sigma_c^2 \quad (\text{Hipótese 3.b – RE})$$

Esse autor sintetiza que a abordagem de efeitos aleatórios “[...] *to estimating β effectively puts c_i into the error term, under the assumption that c_i is orthogonal to \mathbf{x}_{it} , and then accounts for the implied serial correlation in the composite error $v_{it} = c_i + u_{it}$ using GLS analysis*” (WOOLDRIDGE, 2002, p. 265). É possível perceber que o estimador de efeitos aleatórios é, de fato, o estimador de MQG factível (WOOLDRIDGE, 2002; CAMERON; TRIVEDI, 2005; GREENE, 2008):

$$\hat{\beta}_{RE} = \left(\sum_{i=1}^N \mathbf{X}_i' \hat{\Omega}^{-1} \mathbf{X}_i \right)^{-1} \left(\sum_{i=1}^N \mathbf{X}_i' \hat{\Omega}^{-1} \mathbf{y}_i \right) \quad (5.9)$$

Se o efeito não observável estiver correlacionado com as variáveis explicativas, o modelo de efeito aleatório viola a hipótese de exogeneidade estrita e, portanto, seus estimadores se tornam viesados. Nos casos em que $E(c_i | \mathbf{x}_i) \neq 0$, o modelo de efeitos fixos é o

recomendável. Este modelo permite fazer estimativas consistentes do efeito parcial na presença de variáveis omitidas que podem estar relacionadas com as variáveis explicativas. Em contrapartida, não permite que fatores constantes no tempo sejam incluídos entre as variáveis explicativas.

Assim como no modelo de efeitos aleatórios, a suposição de exogeneidade estrita do termo de erro se mantém. Entretanto, c pode ser uma função de \mathbf{x}_i , de forma que $E(c_i|x_i) = f(\mathbf{x}_{it}) \neq 0$:

$$E(u_{it}|\mathbf{x}_{it}, c_i) = 0, t = 1, 2, \dots, T \quad (\text{Hipótese 1-FE})$$

A estimação de $\boldsymbol{\beta}$ é feita através da transformação de efeito fixo, conhecida como *within transformation*. O modelo

$$y_{it} = \mathbf{x}_{it}\boldsymbol{\beta} + c_i + u_{it} \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (5.10)$$

pode ser reescrito sob a forma de *cross section*

$$\bar{y}_i = \bar{\mathbf{x}}_i\boldsymbol{\beta} + c_i + \bar{u}_i \quad (5.11)$$

em que:

$$\bar{y}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T y_{it}$$

$$\bar{\mathbf{x}}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \mathbf{x}_{it}$$

$$\bar{u}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T u_{it}.$$

Subtraindo (5.11) de (5.10):

$$\dot{y}_{it} = \dot{\mathbf{x}}_{it}\boldsymbol{\beta} + \dot{u}_{it}, \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (5.12)$$

em que

$$\dot{y}_{it} = y_{it} - \bar{y}_i$$

$$\dot{\mathbf{x}}_{it} = \mathbf{x}_{it} - \bar{\mathbf{x}}_i$$

$$\dot{u}_{it} = u_{it} - \bar{u}_i.$$

A transformação de efeitos fixos elimina o efeito não observável c na equação de estimação do modelo, porém não exclui c da interpretação da equação estrutural. Wooldridge (2002, p. 267) ressalta esse aspecto ao afirmar que “[...] *the interpretation of $\boldsymbol{\beta}$ comes from the (structural) conditional expectation $E(y_{it}|\mathbf{x}_i, c_i) = E(y_{it}|\mathbf{x}_{it}, c_i) = \mathbf{x}_{it}\boldsymbol{\beta} + c_i$ ”.*

O comportamento assintótico do estimador de efeitos fixos é garantido pela condição de rank, segunda hipótese do modelo de efeitos fixos:

$$\text{rank} \left(\sum_{t=1}^T E(\dot{\mathbf{x}}'_{it} \ddot{\mathbf{x}}_{it}) \right) = \text{rank} \left[E(\ddot{\mathbf{X}}'_i \ddot{\mathbf{X}}_i) \right] = K \quad (\text{Hipótese 2– FE}).$$

Para que esta hipótese seja mantida, não pode haver uma coluna de zeros em $\ddot{\mathbf{X}}_i$, ou seja, variáveis constantes no tempo são excluídas das análises de efeitos fixos, sendo esta uma das principais limitações desse modelo. Isso não implica que as variáveis precisem conter variações no tempo para todos os elementos da *cross section*. De acordo com Wooldridge (2002, p. 266, grifos do autor), “*in panel data analysis the term ‘time-varying explanatory variables’ means that each element of \mathbf{x}_{it} varies over time for **some** cross section units*”.

A terceira hipótese do modelo de efeitos fixos se refere à eficiência dos estimadores. Ela assegura que os erros idiossincráticos u_{it} tem variância constante e não são serialmente correlacionados (WOOLDRIDGE, 2002; CAMERON, TRIVEDI, 2005):

$$E(\mathbf{u}_i \mathbf{u}'_i | \mathbf{x}_i, c_i) = \sigma_u^2 \mathbf{I}_T \quad (\text{Hipótese 3– FE}).$$

Essas hipóteses do estimador de efeito fixo – ou *within estimador* – garantem a sua eficiência e consistência, corrigindo o viés de omissão de variáveis. O cálculo desse estimador é feito pela aplicação de MQO agrupado à equação transformada de efeitos fixos (5.12):

$$\hat{\boldsymbol{\beta}}_{FE} = \left(\sum_{i=1}^N \ddot{\mathbf{X}}'_i \ddot{\mathbf{X}}_i \right)^{-1} \left(\sum_{i=1}^N \ddot{\mathbf{X}}'_i \ddot{\mathbf{y}}_i \right) = \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \ddot{\mathbf{x}}'_{it} \ddot{\mathbf{x}}_{it} \right)^{-1} \left(\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T \ddot{\mathbf{x}}'_{it} \ddot{\mathbf{y}}_{it} \right) \quad (5.13).$$

Feitas essas considerações sobre o modelo de dados em painel, podemos reescrever a equação geral do modelo $E(y|\mathbf{x}, c) = \mathbf{x}\boldsymbol{\beta} + c + u_t$ em termos do trabalho aqui proposto:

$$\begin{aligned} E(MPI_{i,t} | \mathbf{x}, c) = & \beta_1 \text{prev}_{i,t} + \beta_2 \text{assist}_{i,t} + \beta_3 \text{PIB}_{i,t} + \beta_4 \text{rend}_{i,t} + \beta_5 \text{ocup}_{i,t} + \beta_6 \text{idoso}_{i,t} \\ & + \beta_7 \text{peqmun}_{i,t} + c + u_t \end{aligned} \quad (5.14)$$

em que,

i = observações transversais (municípios), $i = 1, 2, \dots, 417$.

t = observações temporais (anos censitários), $t = 2000, 2010$.

\mathbf{x} corresponde ao conjunto de variáveis observáveis

c é o efeito não observável ou heterogeneidade não observável

u é o termo de erro⁴¹.

A análise descritiva das variáveis observáveis apresentada na Tabela 33 permite constatar a diminuição no índice Alkire-Foster entre os anos 2000 e 2010, conforme já discutido no capítulo 4 desta tese. A cobertura previdenciária e assistencial se ampliou entre os anos analisados. O rendimento médio do trabalho cresceu e o percentual da população ocupada em atividades rurais apresentou uma redução significativa (9 pontos percentuais). Houve uma expansão na participação dos idosos na população total, refletindo o aumento na expectativa de vida da população.

Tabela 33 – Análise estatística descritiva das variáveis observáveis

Var.	Obs.		Média		Valor mínimo		Valor máximo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
MPI	401	401	0,36	0,15	0,12	0,04	0,51	0,028
Prev	401	401	0,10	0,13	0,00	0,00	0,41	0,46
Assist	401	401	0,02	0,02	0,00	0,00	0,09	0,14
PIB¹	401	401	112,10	168,140	4,937	8,559	12300,00	16400,00
Rend	401	401	245,13	591,61	132,31	297,55	686,18	1695,88
Ocup	401	401	0,51	0,44	0,006	0,01	0,821	0,73
Idoso	401	401	9,35	11,73	3,7	5,62	15,39	19,2

Fonte: Elaboração própria (2020)

Nota: 1- em mil reais.

Na Tabela 33 ainda é possível observar que, para alguns municípios, não há informação de população ou de benefícios previdenciários e assistenciais para o ano 2000. No caso de população, trata-se dos municípios de Barrocas e Luís Eduardo Magalhães. No tocante aos benefícios previdenciários, refere-se aos municípios de Araçás, Bom Jesus da Serra, Itaguaçu da Bahia, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lajedo do Tabocal, Marau, Novo Horizonte, Presidente Tancredo Neves, Rio do Antônio, Saubara e Terra Nova. Quanto aos benefícios assistenciais,

⁴¹ As demais variáveis já foram apresentadas anteriormente. Ver página 148.

são os municípios de Adustina, Araçás, Bom Jesus da Serra, Canudos, Itaguaçu da Bahia, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lajedo do Tabocal, Marau, Novo Horizonte, Presidente Tancredo Neves, Rio do Antônio, Saubara e Terra Nova.

Em virtude da ausência dessas informações para as localidades mencionadas, o número de observações incluídas para estimação do modelo foi de 401 para cada ano considerado, configurando um painel fortemente balanceado, indicando que os dados estão disponíveis para todas as unidades de análise (municípios).

Tabela 34 – Análise de correlação parcial entre as variáveis explicativas

Var.	Prev	Assist	PIB	Rend	Ocup	Idoso
Prev	1					
Assist	0,25*	1				
PIB	-0,06	-0,020	1			
Rend	0,13*	0,35*	0,287*	1		
Ocup	-0,02	-0,36*	-0,32*	-0,58*	1	
Idoso	0,47*	0,235*	-0,17*	0,20*	0,13*	1

Fonte: Elaboração própria (2020)

Nota: * - significativo ao nível de 1%.

A fim de identificar a presença de colinearidade entre as variáveis explicativas, realizou-se uma análise de correlação parcial. Conforme apontado na Tabela 34, a análise de correlação não demonstrou nenhuma alta correlação entre as variáveis explicativas e os sinais das correlações foram os esperados. As variáveis que apresentaram maior correlação entre si foram: rendimento médio e população ocupada em atividades rurais, com sinal negativo; percentual de idosos e benefícios da previdência, com sinal positivo. Com exceção da correlação entre *prev* e *ocup* e entre *PIB* e *assist*, que não apresentaram significância estatística, e entre *PIB* e *prev*, que foi significativa ao nível de 10%, as demais variáveis são significativas ao nível de significância de 1%.

A análise de decomposição da variância das variáveis observáveis do modelo revelou que apenas as variáveis MPI e rendimento médio tiveram variação maior entre os períodos

(*within*) do que entre os municípios (*between*). Esses resultados estão destacados na Tabela 35. Segundo Cameron e Trivedi (2009, p. 238), esta distinção entre *within* e *between*

[...] is important because estimators differ in their use of within and between variation. In particular, in the FE model the coefficient of a regressor with little within variation will be imprecisely estimated and will be not identified if there is no within variation at all.

Tabela 35 – Decomposição da variância (total, *between* e *within*) das variáveis observáveis

Variáveis	Erro Padrão Média		
	Total	Between	Within
IAF	0,1166497	0,0524436	0,1044208
Prev	0,0652227	0,597372	0,026738
Assist	0,0158907	0,0138746	0,0077466
PIB¹	821101,9	811961,1	125501,2
Rend	219,3256	120,8138	183,035
Ocup	0,1672057	0,1596045	0,0501591
Idoso	2,382593	1,980287	1,326672
Peqmun	0,7667296	0,7544734	0,1391072

Fonte: Elaboração própria (2020)

A etapa seguinte da investigação consistiu na interpretação dos resultados dos modelos avaliados, apresentados na próxima seção.

5.3 RESULTADOS DO MODELO EMPÍRICO

A análise econométrica da pobreza multidimensional nos municípios baianos com base na investigação da influência que indicadores econômicos e de políticas sociais exercem sobre esse fenômeno centrou-se na estimação do modelo especificado na equação (5.14) pelos métodos de efeitos fixos e de efeitos aleatórios. Não se estimou pelo método de primeira diferença porque, para $t = 2$, estimação por efeitos fixos e estimação por primeira diferença produzem os mesmos resultados de estimativa e inferência (WOOLDRIDGE, 2002, p. 284).

A Tabela 36 apresenta os valores dos coeficientes estimados, com seus respectivos erros-padrão (em parênteses) e o valor p da estatística t . As variáveis explicativas foram transformadas em log linear, com exceção da variável categórica *peqmun* que diferencia os municípios de acordo com o tamanho de sua população, tomando os municípios de menor porte (com até 20 mil habitantes) como categoria de referência. O objetivo é facilitar a análise dos efeitos dos regressores sobre a variável dependente, permitindo a comparação entre eles. Esse procedimento segue o aplicado em outros trabalhos que avaliam o Índice Alkire-Foster, como é o caso do estudo de Bezerra, Khan e Rocha (2015).

De um modo geral, os resultados da Tabela 36 demonstram que todas as variáveis explicativas log-lineares são significativas ao nível de 1%, independente do método de estimação utilizado. É possível perceber que não existe diferença nos valores dos coeficientes estimados pelos métodos de efeitos fixos e efeitos fixos-robusto, pois a estimação robusta afeta apenas os erros-padrão dos estimadores, considerando a presença de heteroscedasticidade para o cálculo desses erros.

Os sinais dos coeficientes merecem atenção. A relação negativa entre o *MPI*, variável dependente, e as variáveis explicativas *ln prev*, *ln pib*, *ln rend* e *ln idoso* indica que os municípios com maiores valores de PIB municipal, rendimento médio e número de benefícios previdenciários em relação à população total tendem a ter presença menor de pobreza.

Essa relação é esperada na medida em que: (i) o recebimento de benefícios previdenciários amplia não apenas a renda dos beneficiários, mas permite melhorias nas condições de moradia e no acesso ao consumo de bens duráveis; (ii) o aumento do PIB municipal reflete o crescimento da atividade econômica, possibilitando a expansão do emprego e da oferta de serviços essenciais; (iii) a ampliação do rendimento do trabalho pode ocasionar melhoria das condições de vida e diminuir a vulnerabilidade socioeconômica do indivíduo; (iv) percentual maior de idoso na população significa maior possibilidade de recebimento de aposentadorias e pensões, que são remunerações estáveis e não sazonais, reduzindo o risco social de ausência de renda.

Tabela 36 – Resultados das estimações pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios – coeficientes, erros-padrão e valor *p*

Variável	Efeitos Fixos		Efeitos Fixos- Robusto		Efeitos Aleatórios	
	Coeficientes	<i>p-value</i>	Coeficientes	<i>p-value</i>	Coeficientes	<i>p-value</i>
ln prev	-0.0173*** (0.00510)	0.000800	-0.0173*** (0.00540)	0.00140	-0.0077*** (0.00280)	0.0072
ln assist	0.0161*** (0.00490)	0.00100	0.0161*** (0.00500)	0.0015	0.0107*** (0.00270)	0.0000
ln pib	-0.0480*** (0.0101)	0.0000	-0.0480*** (0.0114)	0.0000	-0.0111*** (0.0038)	0.0037
ln rend	-0.169*** (0.00790)	0.0000	-0.169*** (0.00960)	0.0000	-0.184*** (0.0047)	0.0000
ln ocup	-0.0472*** (0.0144)	0.00110	-0.0472*** (0.0178)	0.00830	0.0200*** (0.00500)	0.000
ln idoso	-0.173*** (0.0206)	0.0000	-0.173*** (0.0269)	0.0000	-0.102*** (0.0107)	0.0000
Peqmun_2	0.00300 (0.0106)	0.776	0.00300 (0.0119)	0.800	0.0212*** (0.00520)	0.00001
Peqmun_3	0.0388 (0.0272)	0.154	0.0388* (0.0214)	0.0711	0.0291*** (0.0101)	0.0040
Peqmun_4	0.0693* (0.0372)	0.0632	0.0693** (0.0274)	0.0117	0.0637*** (0.0157)	0.0000
cons	2.134*** (0.0834)	0.0000	2.134*** (0.0968)	0.0000	1.7255*** (0.0425)	0.000
Número de observações	802		802		802	

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata

Nota: * - significativo ao nível de 10%.

** - significativo ao nível de 5%.

*** - significativo ao nível de 1%.

Valores entre parênteses () se referem ao erro-padrão dos coeficientes.

O coeficiente estimado da variável *ln assist* apresenta sinal positivo para os três métodos descritos na Tabela 36. Tal fato não surpreende, uma vez que os benefícios assistenciais são direcionados para indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sendo, portanto, mais concedidos em lugares com maiores níveis de pobreza.

A única variável a apresentar sinal divergente entre os métodos avaliados foi *ln ocup*. A proporção da população ocupada em atividades rurais teve o sinal esperado no modelo de efeitos aleatórios, ilustrando que maior ocupação em atividades rurais está associada a nível de pobreza mais elevado. No caso dos modelos de efeitos fixos, o sinal negativo indica que mais participação das pessoas ocupadas em atividades rurais na população ocupada do município diminui o nível de pobreza. Uma explicação possível para isso seria o efeito positivo em termos de estabilidade socioeconômica que o segurado especial (trabalhador rural em regime de agricultura familiar) da Previdência Social tem para suas famílias. Essa categoria de beneficiário do Regime Geral do INSS, apesar de não estar incluído na população ocupada, contribui para assegurar melhores condições de vida dentro de seus domicílios, cujo demais moradores, não raro, pertencem à população ocupada em atividades rurais.

A variável categórica *peqmun* também não apresenta sinal diferenciado entre os modelos estimados. No entanto, essa variável requer um comentário especial porque a interpretação dos seus coeficientes difere dos demais. Os coeficientes das suas categorias sinalizam variações entre essas categorias e a categoria de referência. Assim, os coeficientes visualizados na Tabela 36 se referem às diferenças no índice de pobreza multidimensional entre os municípios com mais de 20 mil habitantes e aqueles com até 20 mil habitantes (categoria de referência). Nos modelos de efeitos fixos, não há diferença estatisticamente significativa entre a categoria de referência e os municípios com mais de 20 mil e até 50 mil habitantes (*peqmun_2*), o que pode ser justificado pelo fato de que esses dois grupos de municípios não apresentam características socioeconômicas muito distintas.

Com relação à categoria *peqmun_3* (municípios com mais de 50 mil e com até 100 mil habitantes), esta só é estatisticamente significativa no modelo de efeitos fixos-robusto e ao nível de 10%. O sinal do coeficiente evidencia que um contingente populacional maior reflete em índice de pobreza multidimensional mais elevado. A categoria *peqmun_4* (municípios com mais de 100 mil habitantes) é estatisticamente significativa nos modelos de efeitos fixos,

com nível de significância de 5% pelo método de estimação robusta. A mesma interpretação feita para o sinal do coeficiente de *peqmun_3* se aplica para esta categoria de *peqmun*.

Uma síntese das principais estatísticas geradas pelas estimações do modelo é exibida na Tabela 37. As estatísticas F e χ^2 rejeitam a hipótese de que os coeficientes dos regressores são todos iguais a zero, indicando que as variáveis explicativas são conjuntamente significativas. O coeficiente de determinação R^2 ajustado é elevado, o que demonstra que as variáveis escolhidas possuem satisfatório poder de explicação do comportamento do indicador de pobreza multidimensional Alkire-Foster nos anos selecionados. O R^2 é apresentado em partes, seguindo o padrão das estimações em painel. O R^2 *within* explica a variação temporal e espera-se que o seu valor seja superior ao R^2 *between* nas estimações por efeitos fixos, o que pode ser comprovado na Tabela 37. Mesmo na estimação por efeitos aleatórios, o valor apresentado por essa estatística é maior do que o verificado para o R^2 *between*.

Tabela 37 – Síntese das estatísticas (teste de hipótese conjunta, R^2 , variância dos componentes do erro) - Estimções pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios

Estatística	Efeitos Fixos	Efeitos Fixos-Robusto	Efeitos Aleatórios
F	738.05	843.94	
Prob > F	0.0000	0.0000	
χ^2			5566.32
Prob > χ^2			0.0000
R^2 ajustado	0.8861	0.9436	
R^2 total	0.7351	0.7351	0.8380
R^2 <i>between</i>	0.1682	0.1682	0.4978
R^2 <i>within</i>	0.944	0.944	0.9360
σ_c	0.0566	0.0566	0.0222
σ_u	0.0352	0.0352	0.0352
P	0.7202	0.7202	0.2843

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata

As estimativas das variâncias dos componentes efeito não observável (σ_c) e do termo de erro (σ_u) também são explicitadas na Tabela 37. No modelo de efeitos fixos, a variância do efeito não observável é maior do que a variância do erro, indicando que este componente é mais importante do que u no erro composto ($v_{it} = c_i + u_{it}$) (CAMERON; TRIVEDI, 2009). No caso do modelo de efeitos aleatórios, o principal componente de v_i é o erro idiossincrático. A correlação intraclasse do erro ρ reforça essa interpretação, demonstrando que a participação da variância de c é expressiva na variância do erro composto.

Para identificar qual o modelo mais apropriado, se efeitos fixos ou efeitos aleatórios, utilizou-se o teste de Hausman. Essa identificação é importante porque se o efeito não observável é constante, o estimador de efeito fixo é consistente, enquanto o estimador de efeito aleatório se torna inconsistente (CAMERON; TRIVEDI, 2005, p. 717). Ademais, nos casos em que as variáveis explicativas de interesse não variam muito no tempo, a estimação por efeitos fixos pode resultar em estimativas imprecisas: *“If a random effects analysis is appropriate – that is, if c_i is orthogonal to x_{it} – then the random effects estimators can have much smaller variances than FE [efeitos fixos] or FD [primeira diferença] estimators”*. (WOOLDRIDGE, 2002, p. 286).

A hipótese nula do teste de Hausman aplicado à análise de painel é de que não existe diferença entre os coeficientes estimados pelos métodos de efeito fixo e de efeito aleatório, o que significa que o efeito não observável c_i é não correlacionado com os regressores x (Hipótese 1 - RE). De acordo com Wooldridge (2002, p. 289), a Hipótese 3 – RE (homocedasticidade do efeito não observável) não é testada ao se aplicar o teste de Hausman usual, de modo que se supõe que tal hipótese se mantém: *“[...] the Hausman test has no systematic power against the alternative that Assumption RE.1 is true but Assumption RE.3 is false”*.

Uma outra limitação apresentada pelo teste de Hausman é que ele exige que os estimadores de efeitos aleatórios sejam eficientes: ele *“[...] requires that the α_i [efeito não observável] and ε_{it} [termo de erro] are i.i.d., an invalid assumption if cluster-robust standard errors for the RE estimator differ substantially from default standard errors”* (CAMERON; TRIVEDI, 2009, p. 261). Diante disso, Wooldridge (2002) propõe uma versão robusta do teste de Hausman. Os

resultados dessa versão robusta⁴² e do teste usual aplicados à análise da pobreza multidimensional nos municípios baianos é apresentada na Tabela 38.

Tabela 38 – Resultados do Teste de Hausman

Teste	Estatística	<i>p-value</i>	Conclusão
Hausman (χ^2)	169.03	0.0000	Rejeita H ₀
Hausman <i>robusto</i> (<i>F</i>)	39,87	0.0000	Rejeita H ₀

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata

Os resultados apontam a rejeição da hipótese nula de que não há diferença entre os estimadores de efeitos fixos e os estimadores de efeitos aleatórios. Diante disso, *o modelo de efeitos fixos robustos* aparece como o mais adequado à análise da pobreza multidimensional nos municípios baianos aqui desenvolvida. Ao se analisar os resíduos do modelo estimado, por meio dos testes de normalidade⁴³, nota-se que não é possível rejeitar a hipótese nula de que estes possuem distribuição normal. A hipótese de linearidade também não pode ser rejeitada pela investigação gráfica dos resíduos.

Definido o modelo de estimação, calculou-se as semi-elasticidades para analisar o efeito de cada variável explicativa sobre o Indicador Alkire-Foster (IAF). Esses resultados são apresentados na Tabela 39, na qual se reproduzem novamente as estimativas por efeitos fixos robustos, já expostas na Tabela 36, com o objetivo de explicitar os equívocos que a interpretação simples dos parâmetros estimados pode provocar nas investigações econométricas.

Com exceção da variável categórica que diferencia os municípios pelo seu tamanho populacional (*peqmun*), todas as variáveis se mostraram significativas ao nível de 1%. De acordo com o cálculo de semi-elasticidade, maior relação benefícios da Previdência Social/população indica nível de pobreza multidimensional mais elevado. Um aumento de 1%

⁴² A estimação robusta do teste de Hausman foi feita no Stata, seguindo a sintaxe apresentada por Cameron e Trivedi (2009, p. 261).

⁴³ Testes de curtose e Shapiro e Wilk disponíveis no Stata.

nessa relação resulta em elevação de 0,04 no MPI⁴⁴. Embora o efeito seja pequeno, ele revela que a expansão do número de benefícios previdenciários não reduz a pobreza multidimensional se não vier acompanhada de outras políticas de garantia de atendimento às necessidades básicas. Ou seja, o incremento de renda ocasionado pelas aposentadorias e pensões, não obstante ser fundamental para a dinâmica econômica do conjunto dos municípios baianos (conforme discutido no capítulo 3 desta tese), não é suficiente para provocar redução na pobreza quando se considera elementos para além da renda. Tal constatação não deve servir para minimizar a importância que esses benefícios possuem na vida dos seus beneficiários, mas sim para reforçar a necessidade de ampliação de políticas sociais concomitantes ao seguro social.

No que se refere ao efeito da relação benefícios assistenciais/população sobre o indicador de pobreza, se constata que a variação percentual positiva de 1% nessa relação diminui o indicador em aproximadamente 0,07. Esse fato não surpreende uma vez que o critério de concessão dos benefícios assistenciais é a condição de pobreza monetária (renda *per capita* familiar inferior a ¼ do salário mínimo). Como os beneficiários se encontram, não raro, em situação de privação severa, o incremento de renda promove externalidades que melhoram suas condições de vida. Além disso, os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) podem acessar políticas especificamente voltadas para a população em vulnerabilidade social (tais como Tarifa Social de Energia; linhas de concessão e crédito do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida) inscritas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico).

As variáveis econômicas *PIB* e *rend* possuem efeito de considerada magnitude no MPI. Uma variação percentual positiva no PIB municipal provoca uma variação de -0,50 no indicador de pobreza. No que diz respeito ao rendimento do trabalho, esse efeito é o maior encontrado para o modelo estimado (-0,99), ressaltando a influência que a inserção no mercado de trabalho possui sobre o nível de pobreza multidimensional. No entanto, a terceira variável econômica da análise – *ocup* – demonstra que a ocupação em atividades rurais contribui positivamente para a ampliação da pobreza, de modo que o aumento na participação da população ocupada nessas atividades aumenta a pobreza em 0,04.

⁴⁴ Importante lembrar que a variável dependente do modelo estimado não está na forma logarítmica, de modo que o efeito das variáveis explicativas sobre ela não deve ser interpretado como percentual, mas sim como valor absoluto.

Tabela 39 – Resultados da estimação por efeitos fixos robusto e das semi-elasticidades das variáveis explicativas

Variável	Efeitos Fixos-Robusto		Elasticidades	
	Coeficientes	<i>p-value</i>	Valor	<i>p-value</i>
ln prev	-0.0173* (0.00540)	0.00140	.0418552 (0.130078)	0.001
ln assist	0.0161* (0.00500)	0.00140	-0.0674732 (0.0210457)	0.001
ln pib	-0.0480* (0.0114)	0.0000	-0.5055080 (0.1204361)	0.000
ln rend	-0.169* (0.00960)	0.0000	-0.9949541 (0.0569509)	0.000
ln ocup	-0.0472* (0.0178)	0.00830	0.0406677 (0.0153246)	0.008
ln idoso	-0.173* (0.0269)	0.0000	-0.402493 (0.0627553)	0.000
Peqmun_2	0.00300 (0.0119)	0.800	0.0009346 (0.0036808)	0.800
Peqmun_3	0.0388*** (0.0214)	0.0710	0.0025145 (0.013896)	0.070
Peqmun_4	0.0693** (0.0274)	0.0116	0.0024207 (0.009553)	0.011

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata
 Nota: Valores entre parênteses () se referem ao erro-padrão das estimativas.

O percentual de idosos na população total possui relação inversa com o nível de pobreza multidimensional no período investigado. O incremento de 1% nesse percentual reduz o I em 0,40. Este resultado é interessante porque salienta o papel que os idosos desempenharam nas suas famílias nas primeiras décadas dos anos 2000. A ampliação da cobertura previdenciária e assistencial promovida pela Constituição Federal de 1988 – e regulamentada nos anos 1990 – permitiu que esse grupo populacional passasse a receber uma renda permanente e vitalícia, cujos benefícios se espalham para os que com eles convivem. Isso provocou mudança na relação de dependência: antes considerados como “redutores” de renda domiciliar, os idosos

passam a ser “garantidores” de renda, desde que consigam se inserir na Previdência e Assistência Social.

A análise das elasticidades reforça o argumento de que não há diferença significativa entre os níveis de pobreza dos municípios com até 20 mil habitantes e aqueles com população entre 20 mil e 50 mil habitantes. De fato, a diferença só é estaticamente significativa entre esse primeiro grupo de municípios e os municípios com mais de 100 mil habitantes.

Para melhor avaliar esse resultado, o modelo foi estimado dividindo o conjunto de municípios em duas subpopulações definidas de acordo com o tamanho populacional: a primeira, formada por municípios com até 20 mil habitantes, chamados de *pequenos*; a segunda, constituída por aqueles municípios com mais de 20 mil habitantes, intitulados *outros*⁴⁵.

A metodologia de investigação empregada para analisar os dois grupos separadamente foi a mesma utilizada para o conjunto dos municípios. O modelo foi estimado por efeitos fixos, efeitos fixos robustos e efeitos aleatórios, conforme pode ser visualizado na Tabela 40. Na análise inicial dos coeficientes, nota-se que a variável que trata da relação benefícios previdenciários/população, *ln prev*, só se mostrou significativa para os pequenos municípios ao nível de significância de 10% e nos modelos de efeitos fixos. Por outro lado, os benefícios assistenciais (*ln assist*) são significativos para os dois grupos de municípios.

Entre as variáveis econômicas, o PIB municipal (*ln pib*) não apresentou significância estática no modelo de efeitos aleatórios para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O rendimento do trabalho (*ln rend*) é estatisticamente significativo nos três modelos estimados e para os dois grupos analisados. A participação da população ocupada em atividades rurais (*ln ocup*) não se mostrou significativa para os pequenos municípios nos modelos de efeitos fixos e efeitos fixos robusto. O percentual de idosos na população total (*ln idoso*) apenas não foi significativo no modelo de efeitos aleatórios para os municípios com população acima de 20 mil.

⁴⁵ Não se fez uso das categorias da variável *peqmun* porque alguns grupos possuem número reduzido de observações, o que provocaria problemas na estimação ao serem avaliados isoladamente.

Tabela 40 – Resultados das estimações pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleatórios – coeficientes, erros-padrão e valor p – por grupos de municípios

Var.	Efeitos Fixos				Efeitos Fixos-Robusto				Efeitos Aleatórios			
	Pequenos		Outros		Pequenos		Outros		Pequenos		Outros	
	Coef.	p	Coef.	p	Coef.	p	Coef.	p	Coef.	p	Coef.	p
ln prev	-0.01	0.08	-0.05	0.00	-0.01	0.06	-0.05	0.00	-0.00	0.22	-0.02	0.00
	<u>0.005</u>		<u>0.010</u>		<u>0.005</u>		<u>0.009</u>		<u>0.003</u>		<u>0.005</u>	
ln assist	0.013	0.02	0.028	0.00	0.013	0.02	0.028	0.00	0.01	0.00	0.015	0.00
	<u>0.006</u>		<u>0.009</u>		<u>0.005</u>		<u>0.009</u>		<u>0.003</u>		<u>0.005</u>	
ln pib	-0.05	0.00	-0.06	0.00	-0.05	0.00	-0.06	0.00	-0.02	0.00	-0.00	0.60
	<u>0.013</u>		<u>0.015</u>		<u>0.016</u>		<u>0.017</u>		<u>0.006</u>		<u>0.004</u>	
ln rend	-0.17	0.00	-0.16	0.00	-0.17	0.00	-0.16	0.00	-0.18	0.00	-0.18	0.00
	<u>0.011</u>		<u>0.011</u>		<u>0.011</u>		<u>0.016</u>		<u>0.006</u>		<u>0.006</u>	
ln ocup	-0.02	0.29	-0.07	0.00	-0.02	0.34	-0.07	0.00	0.027	0.00	0.017	0.00
	<u>0.020</u>		<u>0.019</u>		<u>0.023</u>		<u>0.024</u>		<u>0.009</u>		<u>0.006</u>	
ln idoso	-0.19	0.00	-0.10	0.00	-0.19	0.00	-0.10	0.04	-0.11	0.00	-0.07	0.00
	<u>0.026</u>		<u>0.032</u>		<u>0.030</u>		<u>0.047</u>		<u>0.015</u>		<u>0.016</u>	
cons.	2.207	0.00	2.080	0.00	2.207	0.00	2.080	0.00	1.894	0.00	1.525	0.00
	<u>0.102</u>		<u>0.133</u>		<u>0.120</u>		<u>0.168</u>		<u>0.059</u>		<u>0.062</u>	
N	468		334		468		334		468		334	

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata
 Nota: Valores sublinhados se referem ao erro-padrão dos coeficientes.

A análise das estatísticas geradas nas estimações para os dois grupos de municípios, sintetizadas na Tabela 41, não diferem das conclusões extraídas do modelo estimado para o conjunto dos municípios. Os testes de hipóteses conjuntas (F e χ^2) são significativos e R^2 ajustado está próximo de 0,9 para ambos os grupos. Os demais coeficientes de determinação R^2 (total, *between* e *within*) apresentam comportamento semelhante ao verificado para o total dos municípios: R^2 *within* superior ao R^2 *between*, inclusive no modelo de efeitos aleatórios. A correlação intraclasse do erro (ρ) revela que a participação do componente não observável c é maior nos municípios com mais de 20 mil habitantes nos modelos de efeitos fixos, sendo o contrário no modelo de efeitos aleatórios.

Tabela 41 – Síntese das estatísticas (teste de hipótese conjunta, R^2 , variância dos componentes do erro) - Estimacões pelos métodos efeito-fixos, efeitos fixos-robusto e efeitos aleat3rios e por grupos de munic3pios

Var.	Efeitos Fixos		Efeitos Fixos-Robusto		Efeitos Aleat3rios	
	Pequenos	Outros	Pequenos	Outros	Pequenos	Outros
F	716.1	485.31	817.27	566.54		
Prob > F	0.00	0.00	0.00	0.00		
χ^2					3424.4	2466.1
Prob > χ^2					0.00	0.00
R^2 ajust.	0.897	0.891	0.9490	0.947		
R^2 total	0.781	0.665	0.781	0.665	0.824	0.856
R^2 between	0.118	0.178	0.118	0.178	0.263	0.662
R^2 within	0.950	0.948	0.950	0.948	0.945	0.932
σ_c	0.051	0.065	0.051	0.065	0.030	0.020
σ_u	0.035	0.032	0.035	0.032	0.035	0.032
ρ	0.675	0.807	0.675	0.807	0.340	0.278

Fonte: Elaboracão pr3pria (2020), com base nos resultados das estimacões realizadas utilizando o *software* Stata

Tabela 42 – Resultados do Teste de Hausman – estimacões por grupo de munic3pios

Teste	Estatística		p -value		Conclusão	
	Pequenos	Outros	Pequenos	Outros	Pequenos	Outros
Hausman (χ^2)	98.94	82.59	0.000	0.000	Rejeita H_0	Rejeita H_0
Hausman <i>robusto</i> (F)	20.72	18.08	0.0000	0.000	Rejeita H_0	Rejeita H_0

Fonte: Elaboracão pr3pria (2020), com base nos resultados das estimacões realizadas utilizando o *software* Stata

O teste de Hausman indica que o modelo de efeitos fixos 3 o mais adequado para investigar os efeitos das variáveis explicativas selecionadas sobre o índice Alkire-Foster para as duas

subpopulações de municípios. Os valores dos testes padrão e robusto de Hausman são expostos na Tabela 42.

A parte final da investigação das diferenças entre os pequenos municípios baianos e as demais municipalidades do estado se constituiu na análise das semi-elasticidades, exposta na Tabela 43. A variável *ln prev*, que se mostrou significativa ao nível de 5% apenas para os municípios com mais de 20 mil habitantes, apresentou relação positiva com o IAF desses municípios. O aumento de 1% na relação número de benefícios/população resulta no aumento de 0,12 no indicador de pobreza das municipalidades com população superior à 20 mil. Esse efeito é quase 3 vezes superior ao estimado para o conjunto dos municípios.

Tabela 43 – Resultados das semi-elasticidades das variáveis explicativas – estimações por grupos de municípios

Var.	Semi-elasticidades			
	Pequenos		Outros	
	Valor	<i>p-value</i>	Valor	<i>p-value</i>
<i>ln prev</i>	0.2595 (0.0136)	0.056	0.1206 (0.0211)	0.000
<i>ln assist</i>	-0.0561 (0.0233)	0.016	-0.1092 (0.0357)	0.002
<i>ln pib</i>	-0.4980 (0.1563)	0.001	-0.7375 (0.1952)	0.000
<i>ln rend</i>	-0.9646 (0.0662)	0.000	-0.9797 (0.0992)	0.000
<i>ln ocup</i>	0.0145 (0.0152)	0.338	0.0835 (0.0275)	0.002
<i>ln idoso</i>	-0.4646 (0.0702)	0.000	-0.2223 (0.1066)	0.037

Fonte: Elaboração própria (2020), com base nos resultados das estimações realizadas utilizando o *software* Stata

No caso da variável *ln assist*, o crescimento no número de benefícios assistenciais como proporção da população tem o dobro do impacto nos municípios do grupo “outros” quando

comparado ao grupo “pequenos”. De modo geral, o efeito das variáveis explicativas sobre a pobreza multidimensional é superior nos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme pode ser observado na Tabela 43. Apenas a proporção de idosos na população tem semi-elasticidade maior nos pequenos municípios, sendo a magnitude desta elasticidade pouco menor do que aquela verificada para o PIB.

Como já discutido na análise das elasticidades do modelo conjunto, os idosos desempenham papel fundamental em muitas famílias no que se refere à garantia de condições mínimas de sobrevivência e sua importância para a redução da pobreza no início deste século é corroborada pelos resultados das estimações e semi-elasticidades. Com a fragilidade e sazonalidade características do mercado de trabalho dessas localidades, as políticas de garantia de renda, de assistência social e à saúde direcionadas à população idosa contribuem para minimizar a ausência de externalidades positivas advindas do baixo dinamismo econômico.

Outro aspecto que chama a atenção na Tabela 43 é a não-significância da variável *ln ocup* para os pequenos municípios paralelamente à sua significância estatística para os demais municípios. Esse resultado contrapõe o argumento de que as ocupações em atividades rurais estariam relacionadas com a pobreza de tal forma que quanto maior a parcela da população ocupada em atividades rurais, maior o nível de pobreza. De acordo com o modelo proposto, essa afirmação não pode ser aplicada aos pequenos municípios baianos.

Embora o conjunto de variáveis explicativas empregadas na investigação sobre os condicionantes da pobreza multidimensional nos municípios baianos seja estatisticamente significativo e com considerável poder de explicação estatística, é necessário cautela na interpretação dos resultados. A pobreza é um fenômeno multidimensional e dinâmico, de forma que os seus condicionantes não atuam de maneira isolada. Por isso, a análise quantitativa não deve ser a bússola que norteia o caminho para o enfrentamento da situação de pobreza, mas sim uma ferramenta adicional e objetiva. A simplificação e padronização – características primazes de modelos – restringem as conclusões à condição de sinalizadoras e não de finalizadoras.

Neste sentido, os resultados do modelo proposto sinalizam que: i) a dinâmica econômica (representada pelo PIB municipal, rendimento do trabalho e ocupação em atividades rurais) interferiu direta e significativamente na pobreza observada nos municípios baianos nos anos de 2000 e 2010; ii) a expansão dos benefícios assistenciais contribuiu para a redução da pobreza, não podendo o mesmo ser dito sobre os benefícios previdenciários; iii) o maior percentual de idosos na população total representou um fator redutor da pobreza; iv) os municípios com maiores populações diferem estaticamente daqueles com populações menores quanto ao nível de pobreza multidimensional. A separação da análise por grupo de municípios indicou que há diferenças entre esses grupos no que se refere ao comportamento das variáveis observáveis, reforçando o entendimento de que a pobreza nos pequenos municípios baianos possui particularidades que requerem um olhar especial sobre esses espaços.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desafios. Esta talvez seja a palavra que melhor expresse a situação socioeconômica dos pequenos municípios da Bahia. Caracterizados pelo baixo dinamismo econômico e forte dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), essas localidades não conseguiram alcançar níveis de satisfação de necessidades básicas esperados para o início do século XXI.

Historicamente relegados pelos estudos da economia baiana e pelos projetos de crescimento econômico implementados no estado, esses municípios ainda possuíam, na primeira década dos anos 2000, parcela significativa da população com carências no atendimento de necessidades básicas, conforme informações apresentadas no *capítulo 2* deste trabalho. Essas informações revelaram que as condições de saneamento eram inadequadas para metade dos residentes dos pequenos municípios e o abastecimento de água não era adequado para $\frac{1}{4}$ da população. Os indicadores de escolaridade e rendimento também reforçam a frágil estrutura econômica que predominava nessas cidades. Esse cenário se refletia no baixo desenvolvimento que classificava mais de 75% dos municípios baianos com até 20 mil habitantes no ano de 2010, segundo o IDHm.

A dependência que esses municípios possuem dos recursos públicos não se limita às transferências do FPM. Volume expressivo de recursos são recebidos mensalmente por parte da população oriundo da Previdência e Assistência Social. Segundo os dados expostos no *capítulo 3*, em 2010, tal volume excedia em 180% o valor recebido do FPM pelo grupo dos pequenos municípios e chegava a mais de 350% do montante transferido por esse fundo no ano de 2018. O número de benefícios teve forte expansão entre 2000 e 2018, impulsionado pela ampliação da cobertura previdenciária e assistencial promovida pela Constituição Federal de 1988 e pelo envelhecimento da população.

O aumento das transferências previdenciárias e assistenciais foi acompanhado pela melhoria do nível de pobreza multidimensional dos municípios baianos. O indicador de pobreza multidimensional (*Multidimensional Poverty Index - MPI*), baseado no índice Alkire-Foster (IAF) e calculado para o conjunto das municipalidades do estado, indica que a pobreza se reduziu entre os anos censitários de 2000 e 2010, consoante os resultados demonstrados no

capítulo 4. No entanto, nas cidades com população de até 50 mil habitantes, os indicadores apontam que a proporção de pobres é maior do que no restante do estado, embora a privação média fosse praticamente a mesma entre os grupos de municípios. O MPI para o conjunto de pequenos municípios era quase 50% superior ao calculado para a Bahia como um todo. Em termos espaciais, os municípios pertencentes a esta categoria com maiores níveis de pobreza multidimensional estavam localizados na região central, no sudoeste e no oeste do estado. Um ponto a ser reforçado é de que aproximadamente 30% dos pobres do estado residiam nos pequenos municípios, contingente expressivo quando se considera que 40% da população baiana vivia nessas localidades em 2010.

Ao se investigar a relação entre os indicadores de atividade econômica e a pobreza multidimensional nos municípios baianos, assunto tratado no *capítulo 5* deste trabalho, é possível perceber a importância que o rendimento do trabalho e o produto interno possuíam para a determinação do nível de pobreza desses municípios. O efeito da elevação do rendimento médio do trabalho sobre a pobreza multidimensional foi o de maior magnitude entre o conjunto de variáveis investigadas, sendo esse efeito significativo independentemente do tamanho do município. A proporção de benefícios assistenciais recebidos pela população residente também se mostrou um elemento redutor da pobreza na primeira década do século XXI no território baiano. No entanto, os benefícios previdenciários não aparecem como fator contribuinte para a diminuição da pobreza no modelo analisado, chamando a atenção para a necessidade de políticas auxiliares de atendimento de necessidades básicas que atuem simultaneamente e de maneira coordenada. Os resultados da estimação do modelo de determinação do nível de pobreza, discutidos no *capítulo 5*, apontam que existiam diferenças entre as municipalidades com maior população e aquelas com população em menor quantitativo.

A análise da pobreza sob o prisma multidimensional permite que se considere outras variáveis que não apenas a renda, critério comumente utilizado nos estudos de pobreza. Esse olhar ampliado sobre as privações sofridas pelos indivíduos auxilia na compreensão da pobreza e na formulação de políticas para a sua superação, conforme argumentado por Sen (2001; 2010), Alkire (2005a; 2005b) e outros expoentes da Abordagem das Capacitações e da Abordagem das Necessidades Básicas destacados no *capítulo 4* desta tese. Quando essas políticas se restringem à ampliação da renda, sem serem acompanhadas por ações de atendimento de

necessidades básicas, seus efeitos são limitados e insuficientes para promover melhorias sociais na vida das pessoas que estão na pobreza, uma vez que essas melhorias exigem muito mais do que atravessar uma linha de pobreza definida em termos monetários e, em geral, em valores muito baixos.

Da análise realizada no decorrer deste trabalho, nota-se que a chamada “porta de saída” da pobreza não possui apenas uma fechadura. A expansão da renda abre uma dessas fechaduras, porém não é suficiente para destrancar a porta. E esse é um dos desafios a ser enfrentado pelas políticas de combate à pobreza, especialmente nos pequenos municípios da Bahia. É preciso estender a cobertura de serviços essenciais, que nesses espaços intensificam a responsabilidade direta do poder público em garantir o acesso/atendimento, uma vez que o setor privado não demonstra interesse em mercados com as características apresentadas por esses municípios: demanda reduzida, rendimentos sazonais, infraestrutura debilitada.

Entretanto, não basta que esses serviços sejam entendidos apenas como uma relação de oferta, mas também como direitos de cidadania. Faz-se relevante romper com a ideia de que as pessoas nos pequenos municípios têm menos necessidades do que aquelas residentes nos grandes centros – e que, por exemplo, não precisam de esgotamento sanitário, serviços médicos de média e alta complexidade, educação profissionalizante, segurança, etc. – como se os problemas associados às localidades de maior porte não estivessem presentes no dia a dia dos pequenos municípios do estado. Garantir o status de cidadãos às populações desses espaços é reconhecer que a vida desses indivíduos importa, aspecto que não pode ser abandonado ao se analisar a pobreza multidimensional nos pequenos municípios baianos.

Por essa razão, é importante entender o papel que as políticas sociais desempenham nessas municipalidades, uma das questões de interesse desta tese. No caso das políticas de previdência e assistência social, o fato de estarem ancoradas no texto constitucional auxilia na sua manutenção e na resistência à campanha de enfraquecimento e diminuição da sua cobertura. Fundamentais às garantias de manutenção da sobrevivência em situações de incapacidade laboral ou de aposentadoria, seja por idade ou por tempo de contribuição, as transferências oriundas dessas políticas colaboram para o atendimento de algumas necessidades básicas familiares, haja vista o seu espraiamento para os demais membros da família.

Embora seja difícil isolar o efeito que as transferências recebidas por meio das aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais exercem sobre os níveis de pobreza dos municípios, o esforço para investigar a repercussão que essas políticas tiveram no índice de pobreza multidimensional municipal – como o realizado neste trabalho – contribui para a formulação e planejamento de medidas de redução da vulnerabilidade socioeconômica. Essas medidas são propostas, quase em sua totalidade, na esfera federal, com escassa participação da administração pública municipal que, não raro, pouco se dedica à realização de estudos sobre as condições de vida da população. Se a proposição de medidas no nível municipal esbarra na carência de recursos orçamentários, outras ações voltadas para esclarecer a população sobre direitos e formas de acesso às políticas sociais esbarram na falta de comprometimento, e até mesmo de conhecimento, das gestões públicas com as questões de cidadania.

No caso dos pequenos municípios baianos, a ausência dos órgãos públicos de prestação e solicitação de benefícios sociais – como as agências do INSS – se constitui em mais uma barreira no acesso às essas políticas. As Secretarias Municipais direcionadas para a assistência social frequentemente se tornam escritórios de permuta de favores, em que a orientação e encaminhamento para recebimento de benefícios previdenciários e/ou assistenciais são trocados por votos, indo de encontro ao conceito de política social como direito e não como favor.

Se os resultados da investigação econométrica a respeito da repercussão das políticas federais de previdência e assistência social na redução da pobreza multidimensional dos pequenos municípios baianos nos anos 2000 e 2010 não apontaram para uma contribuição expressiva dessas políticas, esses resultados também não permitem afirmar que se tratam de políticas inócuas de combate à pobreza. Essa é a razão pela qual a análise desenvolvida neste trabalho não se limitou à uma investigação puramente econométrica dos efeitos que a cobertura previdenciária e assistencial possui na melhoria das condições de vida da população, inclusive dos pobres, possibilitando a muitos deles ultrapassarem a linha de pobreza monetariamente definida.

A importância das políticas de Seguridade Social foi reforçada com a pandemia da Covid-19, que afetou o mundo de uma forma imprevista e com consequências a serem ainda avaliadas,

principalmente no que diz respeito à pobreza. No caso do Brasil, o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – o SUS – passou a ser defendido por grupos que até então viam esse sistema como fonte de despesa crescente e ineficiente do orçamento público e que desprezavam o papel essencial que ele desempenha no dia a dia da população brasileira. O seguro social também voltou ao centro do debate como garantia de renda em situações adversas e limitadoras ao trabalho. Nos pequenos municípios, a fragilidade da estrutura de assistência e saúde tornou-se ainda mais nítida.

É diante dessas considerações extraídas da análise da interrelação entre políticas sociais e pobreza feita no decorrer desta tese que se afirma que muitos são os desafios impostos aos pequenos municípios da Bahia. O desafio de romper com o processo histórico de marginalização e descaso ao qual os planos e ações de crescimento econômico do estado submeteram essas localidades. O desafio de fortalecer e diversificar a atividade econômica municipal, a fim de expandir a participação do emprego formal e reduzir a sazonalidade da renda. O desafio de diminuir a dependência das transferências de recursos públicos externos, como o FPM, e aumentar a receita de recursos públicos internos. O desafio de ampliar o acesso a serviços públicos essenciais, como assistência à saúde, saneamento, abastecimento de água, coleta de lixo – um grave problema a ser enfrentado no curto prazo – entre outros. O desafio de manter a redução da pobreza multidimensional e melhorar os indicadores de desenvolvimento.

Um desafio se sobressai e se torna condição necessária para o enfrentamento dos demais: o de interromper o projeto de enfraquecimento do Estado e das políticas e instituições a ele associadas. Não há projeto de desenvolvimento e de melhoria das condições sociais capaz de alterar positivamente a realidade dos pequenos municípios baianos que não conceda ao Estado um lugar de articulador e promotor das transformações necessárias. Isso requer que se abandone a visão dominante de políticas sociais como fonte de despesas e endividamento público e se reconheça a essencialidade delas para a promoção dos direitos humanos e redução da pobreza nos seus múltiplos aspectos.

Deste modo, a análise da pobreza nos pequenos municípios da Bahia não deve ser dissociada desse conjunto de elementos (Estado, economia, direitos sociais), tampouco pode negligenciar as características histórico-sociais que marcam e condicionam a organização social desses

espaços. Muito mais do que se restringir a quantificar os pobres, é preciso discutir o atendimento de necessidades humanas básicas cuja insatisfação limita a expansão das capacitações e privam os indivíduos de exercerem a sua cidadania.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P. Na Bahia colonial. *In*: AGUIAR, P. **Ensaio de história e economia**. Salvador: Livraria Progresso, 1960a. p. 2-6.
- AGUIAR, P. A Bahia nos meados do Século XIX. *In*: AGUIAR, P. **Ensaio de história e economia**. Salvador: Livraria Progresso, 1960b. p. 124-128.
- AGUIAR, P. A reforma bancária de 1860. *In*: AGUIAR, P. **Ensaio de história e economia**. Salvador: Livraria Progresso, 1960c. p. 129-134.
- AGUIAR, P. Nota introdutória. *In*: AZEVEDO, T.; LINS, E.Q.V. **História do Banco da Bahia – 1858-1958**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969.
- AGUIAR, P. Notas sobre o enigma baiano. **Planejamento**, Salvador, n. 4, v. 5, p. 123-136, out./dez. 1977.
- ALMEIDA, R. **Rômulo**: voltado para o futuro. Associação dos Sociólogos da Bahia - ASED. Fortaleza: BNB, 1986.
- ALMEIDA, R. Traços da história econômica da Bahia no último século e meio. *In*: PESSOTI, G. C. (org.). **A Economia baiana em análise retrospectiva e perspectiva**. Salvador: CORECON-BA, 2015.
- ALKIRE, S. Basic needs and basic capabilities. *In*: ALKIRE, Sabine. **Valuing freedoms: Sen's capability approach and poverty reduction**. Oxford: Oxford University Press, 2005a, cap. 5.
- ALKIRE, S. Needs and capabilities. **Royal Institute of Philosophy Supplement**, Cambridge, v. 57, p. 229-252, 2005b.
- ALKIRE, S.; APABLAZA, M. **Multidimensional poverty in Europe 2006–2012: illustrating a methodology**. Oxford: OPHI, 2016. (Working paper, n. 74). Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-in-europe-2006-2012-illustrating-a-methodology/>. Acesso em: 05 jan. 2020.
- ALKIRE, S.; FOSTER, J. **Counting and multidimensional poverty measurement**. Oxford: OPHI, 2007. (Revised may 2008). (Working paper, n. 7). Disponível em: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2018.
- ALKIRE, S.; SANTOS, M.E. **Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries**. Oxford: OPHI, 2010. (Working paper, n. 38). Disponível em: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf>. Acesso em: 16 out. 2014.
- ALKIRE, S. *et al.* Measuring chronic multidimensional poverty. **Journal of Policy Modeling**, v. 39, n. 6, 2017. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0161893817300625>. Acesso em: 06 jan. 2020.

ALKIRE, S. *et al.* **The global multidimensional poverty index (MPI): 5-year methodological note**. Oxford: OPHI, 2016. Briefing 37, University of Oxford. Disponível em: https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/MPI_Methodology_2010-2015_Jan_2016.pdf. Acesso em: 03 dez. 2018.

ALKIRE, S. *et al.* Some regression models for AF measures. *In: ALKIRE, S. et al. Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2015. cap. 10.

ALKIRE, S. ; KANAGARATNAM, U. ; SUPPA, N. **The global multidimensional poverty index (MPI): 2018 Revision**. Oxford: OPHI, 2018. (MPI methodological notes, n. 46). Disponível em: https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI_MPI_Meth_Note_46.pdf. Acesso em: 03 dez. 2018.

ALKIRE, S.; UL HAQ, R.;ALIM, A. **The state of multidimensional child poverty in south Asia: a contextual and gendered view**. Oxford: OPHI, 2019. (Working paper, n. 127). Disponível em: <https://ophi.org.uk/the-state-of-multidimensional-child-poverty-in-south-asia-a-contextual-and-gendered-view/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

ANAND, S.; SEN, A. **Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective**. New York: UNDP, 1997. (Human development papers).

ANEXO estatístico. Boletim de **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise** , Brasília, n. 25, 2018. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31656&Itemid=9. Acesso em: 11 dez. 2018.

ANGULO, R. **From multidimensional poverty measurement to multisector public policy for poverty reduction: lessons from the Colombian case**. Oxford: OPHI, 2016. (Working paper, n. 102). Disponível em: <https://ophi.org.uk/from-multidimensional-poverty-measurement-to-multisector-public-policy-for-poverty-reduction-lessons-from-the-colombian-case/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

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: 15 abr. 2007.

AZEVEDO, José Sérgio. G. de. Bahia: 70 anos do enigma baiano ao desafio do crescimento com distribuição de renda: futuro transformador, presente pujante, passado estruturador. *In: PESSOTI, G. C. (org.). A Economia baiana em análise retrospectiva e perspectiva*. Salvador: CORECON-BA, 2015.

AZEVEDO, T. Classes sociais e grupos de prestígio. *In: AZEVEDO, T. Cultura e situação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1956. cap. 2.

AZEVEDO, T. A Economia baiana em torno de 1850. *In: AZEVEDO, T. ; LINS, E. Q. V. História do Banco da Bahia – 1858-1868*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969. p. 5-18.

BAGOLIN, I. P. ; ÁVILA, R. P. Poverty distribution among the Brazilian states: a multidimensional analysis using capabilities and needs approaches. *In: ENCONTRO*

NACIONAL DE ECONOMIA, 34., 2006, Salvador. **Anais[...]**. Salvador: ANPEC, 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A142.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC. **A inserção da Bahia na evolução nacional 1ª etapa: 1850-1890**. Salvador: Edições CPE, 1978a. (Centro de Estudos e Pesquisas (CPE) 25 anos, v. 1).

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC. **A Inserção da Bahia na Evolução Nacional 2ª Etapa: 1890-1930**. Salvador: Edições CPE, 1978b. (Centro de Estudos e Pesquisas (CPE) 25 anos, v. 2).

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

BARR, N. **The economics of the welfare state**. 4. ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2004. cap. 2 e 3.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2006. (Texto para discussão, n. 1227). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf. Acesso em: 02 dez 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BERWANGER, J.L.W. A previdência rural: um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (coords.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 185-195.

BEZERRA, F. D. ; KHAN, A. S. ; ROCHA, L. A. Condicionantes da pobreza multidimensional nos municípios do Ceará Pós-Constituição Federal de 1988. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, n. 4, p. 155-176, out./dez. 2015. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1644 Acesso em: 03 dez. 2018.

BOURGUIGNON, F.; CHAKRAVARTY, S. The measurement of multidimensional poverty. **Journal of Economic Inequality**, Netherlands, v. 1, n. 1, p. 25-49, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Guia para mapeamento e caracterização de assentamentos precários**. Brasília, 2010. Disponível em: http://mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Mapeamento_Ass_Precarios.pdf. Acesso em: 29 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**.

Brasília, 2018a. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br/documents//10180/329483pge_cartilha_fpm.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa de disseminação das estatísticas do trabalho: RAIS 2017**. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Previdência Social. **Infólogo anuário estatístico da previdência social: base de dados históricos da previdência social**. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Previdência Social. **Dados abertos: estatísticas por município**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-social/>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências a estados e municípios**. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 27 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **CECAD**. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/agregado/resumovariavelCecad.php?id=79>. Acesso em: 03 set. 2019.

CAETANO, M. A. **Reformas administrativas para minorar o peso fiscal da previdência social**. Brasília: IPEA, set. 2006. (Texto para discussão, n. 1219). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4799&catid=308. Acesso em: 05 out. 2019.

CAMERON, A. C. ; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using stata**. College Station, TX: Stata press, 2009.

CAMERON, A. C. ; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: methods and applications**. New York: Cambridge University Press, 2005. cap. 21.

CAMPOS, K. O. ; PESSOTI, F. C. C. L. Dinâmica econômica dos pequenos municípios baianos. **Caderno de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 12, n. 19, p. 361-386, 2015.

CAVALCANTE, L. R. **A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do século XX**. Salvador: FIEB, 2008.

CLARK, D. Capability approach. *In*: CLARK, David (org.). **The Elgar Companion to development studies**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=kUerTqCKYdAC&printsec=frontcover&dq=Elgar+companion+to+development+studies#PPA32,M1>. Acesso em: 10 mar. 2009.

CLEMENTINO, M. L. Receitas municipais e grau de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 7., 1997, Recife,

Pernambuco. **Anais [...]**. Recife: ANPUR, 1997. Disponível em: <http://anpur.org.br/project/anais-do-vii-encontro/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

CODES, A. L. M. de. **A Trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2008. (Texto para Discussão, n. 1332). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

COMIM, F. Operationalizing sen's capability approach. *In*: CONFERENCE JUSTICE E POVERTY : examining Sen's Capability Approach, 2001, Cambridge. **Parallel Sessions**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/239922491_Operationalizing_Sen's_Capability_Approach. Acesso em: 01 dez. 2018.

COSTANZI, R.N.; FERNANDES, A. Z.; ANSILIERO, G. **O Princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no regime geral de previdência social**: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2018. (Texto para Discussão, n. 2395). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33812. Acesso em: 05 out. 2019.

D'AGOSTINO, R. B.; A. J. BELANGER; R. B. D'AGOSTINO, JR. A suggestion for using powerful and informative tests of normality. **American Statistician**, n. 44, p. 316–321, 1990.

DANTAS, S. de S. **Aspectos e contrastes**: ligeiro estudo sobre o Estado da Bahia. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunaes, 1922.

DELGADO, G. C. Discursos e políticas recentes de luta contra a pobreza no Brasil. *In*: LESTIENNE, B.; MILESI, R.; GUERTECHIN, T. (orgs.). **População e pobreza**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

DELGADO, G. C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese história e formas de reprodução. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 1.

DELGADO, G. THEODORO, M. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 2, n. 7, p. 122-126, ago. 2003. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5769. Acesso em: 06 set. 2019.

DELGADO, G. ; JACCOUD, L. ; NOGUEIRA, R. P. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas sociais: acompanhamento e análise – vinte anos da constituição federal**, Brasília, v. 1, n. 17, p. 17-40, 2009.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - ANFIP. **Previdência**: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: DIEESE/ ANFIP; 2017. (Documento síntese). Disponível em: <https://plataforma.politicassocial.com.br/previdencia-reformar-para-excluir-documento-sintese/>. Acesso em: 30 out. 2019.

DOYAL, L. ; GOUGH, I. **A theory of human need**. Hampshire: Macmillan Press, 1991. cap.1-3.

DRAIBE, S. M. O "*Welfare State*" no Brasil: características e perspectivas. *In*: ANPOCS. **Ciências sociais hoje**. São Paulo: Vértice/ANPOCS, 1989. p. 13-59.

DRAIBE, S. M. The national social policies system in Brazil – construction and reform. **Caderno de Pesquisa NEPP**, Campinas, n. 53, 2002. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/archive>. Acesso em: 20 out 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em: 15 out. 2019.

FAGNANI, E. Direitos sociais no fio da navalha. *In*: VAZ, F. T. ; MUSSE, J. S. ; SANTOS, R. F. (coords.). **20 Anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 23-44.

FAHEL, M. ; TELES, L. R. Medindo a pobreza multidimensional do estado de Minas Gerais, Brasil: olhando para além da renda. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 386-416, maio/jun. 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/74963>. Acesso em: 03 dez. 2018.

FAHEL, M. ; TELES, L. R. ; CAMINHAS, D. A. Para além da renda: uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online], v. 31, n. 92, out. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092016000300505&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 03 dez. 2018.

FALCÓN, G. A. de O. **Três décadas que mudaram a Bahia**. Salvador: Solisluna/Desenbahia, 2003.

FERREIRA, T. R. da S. **Pobreza multidimensional nos estados brasileiros de 2003 a 2015: mensuração e determinantes**. 2018. 84 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/8778>. Acesso em: 25 nov. 2019.

FOSTER, J. ; GREER, J. ; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. **Econometrica**, Princeton, v. 52, n. 3, p. 761-766, may 1984.

FRANÇA, A. S. de. A Importância da previdência social para a economia dos municípios. *In*: LOPES, D. B. (coord.). **30 Anos da seguridade social – avanços e retrocessos**. Brasília: ANFIP, 2018, p. 55-60. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/30-anos-da-seguridade-social-avancos-e-retrocessos/>. Acesso em: 05 set. 2019.

FRANÇA, A. S. de . **A previdência social e a economia dos municípios**. Brasília: ANFIP, 2019. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/a-previdencia-social-e-a-economia-dos-municipios-2/>. Acesso em: 22 ago. 2019.

GARCEZ, A. N. R. **Aspectos econômicos do episódio de Canudos**. Salvador: Centro de Estudos Baianos; UFBA, 1977.

GASPER, D. R. Needs and human rights. *In*: SMITH, R. ; ANKER, C. Van Den. **The essentials of human rights**. London: Hodder & Stoughton, 2005. Disponível em: <https://repub.eur.nl/pub/50684/>. Acesso em: 27 nov. 2018.

GASPER, D. R. Conceptualising human needs and wellbeing. *In*: GOUGH, I.; MACGREGOR, J. A. **Wellbeing in developing countries: from theory to research**. Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://repub.eur.nl/pub/50678/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GENTIL, D. L. ; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a seguridade social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. *In*: VAZ, F. T. ; MUSSE, J. S. ; SANTOS, R. F. (coords.). **20 Anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 45-54.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Rio de Janeiro: IPEA, out. 2004. (Texto para discussão, n. 1050). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4248&catid=310. Acesso em: 05 out. 2019.

GOES CALMON, F. M. **Vida econômico-financeira da Bahia: elementos para a história de 1808 a 1889**. Reimpressão. Salvador: Fundação de Pesquisas – CPE, 1978.

GOUGH, I. Introduction: the needs of capital and the needs of people: can welfare state reconcile the two? *In*: GOUGH, I. **Global capital, human needs and social policies**. Basingstoke, UK: Macmillan, 2000. p. 3-30.

GREENE, William. **Econometric analysis**. New Jersey: Prentice Hall, 2008.

GRUSKY, D. ; KANBUR, R. Conceptual ferment in poverty and inequality measurement: the view from economics and sociology. Aug. 2004. *In*: GRUSKY, D. ; KANBUR, R. (eds.) **Poverty and inequality**. California: Stanford University Press, 2006. Disponível em: www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/GruskyKanbur. Acesso em: 10 fev. 2009.

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

IBGE. **Censo demográfico 2000: microdados**. Brasília, 2003. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2000/Microdados/BA.zip. Acesso em: 10 out. 2018.

IBGE. **Censo demográfico 2010: microdados**. Brasília, 2012. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Gerais_da_Amostra/Microdados/BA.zip. Acesso em: 10 out. 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE – IETS. **Indicadores de indigência**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.iets.org.br/spip.php?article406>. Acesso em: 28 ago. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: Relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2004.

IPEA. **IPEADATA**: Contas regionais. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

JACCOUD, L. de B. ; STUCHI, C. G. 30 Anos da assistência social como direito: balanço e perspectivas. *In*: LOPES, D. B. (coord.). **30 Anos da seguridade social – avanços e retrocessos**. Brasília: ANFIP, 2018, p. 77-88. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/30-anos-da-seguridade-social-avancos-e-retrocessos/>. Acesso em: 05 set. 2019.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KUKLYS, W. **Amartya Sen’s capability approach**: theoretical insights and empirical applications. Berlin: Springer, 2005. (Studies in Choice and Welfare).

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

LADENTHIN, A. B. de C. O futuro da previdência social frente às constantes mudanças. *In*: LOPES, D. B. (coord.). **30 Anos da seguridade social – avanços e retrocessos**. Brasília: ANFIP, 2018. p. 37-53. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/30-anos-da-seguridade-social-avancos-e-retrocessos/>. Acesso em: 05 set. 2019.

LADERCHI, C.; SAITH, R.; STEWART, F. Does it matter that we don’t agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. **QEH Working Paper Series**, Oxford, n.107, maio 2003. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/qeh/qehwps/qehwps107.html>. Acesso em: 14 nov. 2018.

LAVINAS, L. Inclusão e progressividade: os desafios da seguridade social brasileira. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (coords.). **20 Anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008. p. 89-96.

LINO, L. A. ; CÂMARA, M. J. R. **Reforma da previdência social**: uma análise comparativa das propostas. Rio de Janeiro: IPEA, fev. 1994. (Texto para discussão, n. 330). Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3426&catid=320. Acesso em: 05 out. 2019.

LOPES, D. B. 30 Anos da seguridade social – avanços, retrocessos e perspectivas futuras. *In*: LOPES, D. B. (coord.). **30 Anos da seguridade social – avanços e retrocessos**. Brasília: ANFIP, 2018. p. 155-173. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/30-anos-da-seguridade-social-avancos-e-retrocessos/>. Acesso em: 05 set. 2019.

LOPES, D. M. F. Cidades pequenas do semiárido: dinâmicas sociodemográficas e marginalização. *In*: SEI. **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de casos. Salvador: SEI, 2010. p. 81-90 (Série Estudos e Pesquisas, v. 87).

MACHADO, K. Pobreza como insuficiência de renda: vantagens e limitações. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 155, p. 30-35, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/241622864/C-P-155>. Acesso em: 23 nov. 2018.

MAIA, D. S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: Conferência de abertura. *In: SEI. Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de casos*. Salvador: SEI, 2010. p. 13-41. (Série Estudos e Pesquisas, v. 87).

MALTHUS, T. R. **Ensaio sobre população**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

MARIANI, C. Análise do problema econômico baiano. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, n. 20, p. 95-131, jul. 2009.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class: and other essays**. Cambridge: University Press Cambridge, 1950.

MATTOSO, K. M. de Q. **Bahia século XIX: uma província no Império**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

MITCHELL, A; MACCIÓ, J. **Evaluating the effects of housing interventions on multidimensional poverty: the case of TECHO-Argentina**. University of Oxford, 2018 . (OPHI Working Paper, n. 120). Disponível em: <https://ophi.org.uk/evaluating-the-effects-of-housing-interventions-on-multidimensional-poverty-the-case-of-techo-argentina/>. Acesso em: 05 jan 2020.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I. ; FERREIRA, M. G. **Reforma da previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1997. (Texto para discussão, n. 508). Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3725 &catid=317. Acesso em: 05 out. 2019.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I. ; PASINATO, M. T. de M. **Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 1999. (Texto para discussão, n. 690). Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3979&catid=315. Acesso em: 05 out. 2019.

ONU. **Official list of millennium development goals indicators**. 2008. Disponível em: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ONU. **The millennium development goals report 2015**. Nova Iorque, United Nations, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

ONU. **Documentos temáticos: objetivos de desenvolvimento sustentável 1, 2, 3,5, 9, 14**. Brasília: ONU Brasil, 2017. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/documentos-tematicos--ods-1--2--3--5--9--14.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

ONU. **Objetivos de desenvolvimento sustentável: ODS 1 Erradicação da pobreza**. Brasília: ONU Brasil, 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods1/>. Acesso em: 12 nov. 2018.

OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INICIATIVE. **Global multidimensional poverty index** - Brazil PNAD 2014 [STATA do-file]. Oxford: University of Oxford, 2017. Disponível em: <https://ophi.org.uk/multidimensional-poverty-index/mpi-resources/>. Acesso em: 24 ago. 2017.

PEDRÃO, F. C. Prefácio. *In*: ALMEIDA, R. **Pastas rosas de Rômulo Almeida**. Salvador: SEPLAN, 2012.

PEDRÃO, F. C. Condições e perspectivas da economia baiana. *In*: PESSOTI, G. C. (org.). **A economia baiana em análise retrospectiva e perspectiva**. Salvador: CORECON-BA, 2015.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, P. **Políticas sociais: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PESSOTI, G. C. **Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005**. 2008. 187 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – UNIFACS, Salvador, 2008.

PESSOTI, G. C. ; PESSOTI, F. C. C. L. ; SILVA, D. V. da. Os ciclos econômicos da Bahia: análise retrospectiva e perspectiva – 1975-2020. *In*: PESSOTI, G. C. (org.). **A Economia baiana em análise retrospectiva e perspectiva**. Salvador: CORECON-BA, 2015.

POGGE, T. **A consistent measure of real poverty: a reply to Ravallion**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, may 2008a. (One Pager, n. 54). Disponível em: <http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCOnePager54.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

POGGE, T. **Where the line is drawn: a rejoinder to Ravallion**. [S.l.]: International Poverty Center for Inclusive Growth, oct. 2008b. (One Pager, n. 69). Disponível em: <http://www.undppovertycentre.org/pub/IPCOnePager69.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2018.

POLÍTICA social e desenvolvimento. **Boletim de políticas sociais: Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 13,2007.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento regional na Bahia. *In*: AVENA, Armando (org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: SEPLANTEC, 2002. p. 97-128.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Poverty in the human development perspective: concept and measurement. *In*: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Poverty statistics**: Santiago Seminar. Santiago: CEPAL, 1997. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/19768/S9840324_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 nov. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Inovação nas medidas de desigualdade e pobreza. *In*: PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2010: a verdadeira riqueza das nações – vias para o desenvolvimento**. 2010. cap. 5. Disponível em: http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-PNUD_HDR_2010.pdf. Acesso em: 02 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Roteiro para localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável:** implementação e acompanhamento no nível subnacional. Brasília: ONU, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/roteiro-para-a-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sust.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em: 01 set. 2019.

PUCHALE, C. L. ; PEREIRA, O. L. F. ; FREITAS, C. A. Pobreza multidimensional e seus determinantes: uma análise econométrica para os estados brasileiros com menor e maior IDH. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 26, n. 1, p. 92-113, 2019. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1895/1472>. Acesso em: 25 nov. 2019.

RAVALLION, M. **On multidimensional indices.** The World Bank Development Research Group, feb. 2011. (Policy Research Working Paper, n. 5580). Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/458211468336027757/pdf/WPS5580.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2018.

REDDY, S. ; POGGE, T. **How Not to Count the Poor.** [S.l.]: SSRN, 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=893159. Acesso em: 12 nov. 2018.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

SALAMA, P. ; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza:** economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamound, 1999.

SANTOS, M. Zonas de influência comercial no Estado da Bahia. *In:* TRICART, J. ; SANTOS, M. **Estudos de geografia da Bahia.** Salvador: UFBA, 1958. p. 25-50.

SEN, A. Poverty: an ordinal approach to measurement. **Econometrica**, Princeton, v. 44, n. 2, p. 219-231, mar. 1976.

SEN, A. **Poverty and famines:** an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press, 1983a. cap. 1 e 2.

SEN, A. Poverty, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, Oxford, v. 35, p. 153-169, 1983b.

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

SEN, A. Development as capability expansion. *In:* SAKIKO, F. ; KUMAR, A. K. S. **Readings in human development:** concepts, measures and policies for a development paradigm. New Delhi and New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-16.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRA, A. S. **Pobreza multidimensional no Brasil rural e urbano**. 2017. 161 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2017. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322071/1/Serra_AdrianaStankiewicz_D.pdf. Acesso em: 03 dez. 2018.

SILVA, A. M. R. **Um estudo sobre a pobreza multidimensional na região Nordeste do Brasil**. 2009. 192 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2009.

SILVA, A. M. R. **Abordagens das necessidades humanas e das capacitações: uma aplicação da metodologia de Alkire e Foster para o estudo da pobreza multidimensional em Minas Gerais nos anos de 2000 e 2010**. 2015. 318 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, 2015.

SILVA, A. M. ; LACERDA, F. ; NEDER, H. A evolução do estudo da pobreza: da abordagem monetária à privação de capacitações. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 21, n. 3, p. 509-527, jul. 2011.

SPINOLA, N. D. **A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX**. Salvador: UNIFACS, 2009.

STEWART, F. Basic needs strategies, human rights and the right to development. **Human Rights Quartely**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 347-374, aug. 1989.

STEWART, F. Basic needs, capabilities and human development. **Greek Economic Review**, [S.l.], v. 17, n. 2, p. 83-96, dec. 1995.

STEWART, F. Basic needs approach. In: CLARK, David (org.). **The Elgar Companion to development studies**. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pressing, 2006. cap. 5. Disponível em: <https://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781847202864/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

STREETEN, P. *et al.* Why basic needs? In: STREETEN, Paul *et al.* **First things first: meeting basic human needs in developing countries**. New York: World Bank/World Health Organization, 1981.

STREETEN, P.; BURKI, S. J. Basic needs: some issues. **World Development**, Great Britain, v. 6, n. 3, p. 411-421, 1978.

SUPPA, N. **Comparing monetary and multidimensional poverty in Germany**. University of Oxford, 2016. (OPHI Working Paper, n. 103). Disponível em: <https://ophi.org.uk/comparing-monetary-and-multidimensional-poverty-in-germany/>. Acesso em: 05 jan. 2020.

SEI. **PIB municipal**. 2018. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=561&Itemid=308. Acesso em: 19 ago. 2019.

SEI. **Estimativa populacional**. 2019a. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2290&Itemid=412. Acesso em: 19 ago. 2019.

SEI. **Aspectos demográficos - população**. 2019b. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2198&Itemid=411#11. Acesso em: 19 ago. 2019.

TAVARES, L. H. **História da Bahia**. Salvador: EDUFBA, 2001.

TEIXEIRA, A. O conceito de seguridade e a constituição brasileira de 1988. **Previdência em Dados**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 5-9, jan./mar. 1992.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 Anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espamódica. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.10, n. 1, p.87-98, jun. 2000. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=981&Itemid=284 . Acesso em: 15 ago. 2019.

THEODORO, M. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. *In*: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. cap. 3.

TITMUSS, R. The role of redistribution in social polity. **Social Security Bulletin**, v. 23, n. 6, jun. 1965. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/The-Role-of-Redistribution-in-Social-Policy-Wilensky-Ibeaux/8667a959f55e4354838074903bb5da887e0a595e>. Acesso em: 01 out. 2019.

VALQUEZ, D. A. Modelos de classificação do welfare state: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. **Pensamento & Realidade**, [S.l.], v. 21, p. 42-59, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/8307>. Acesso em: 22 out. 2019.

VAZ, F. T. O ajuste como prioridade, a seguridade social como instrumento. *In*: VAZ, F. T. ; MUSSE, J. S. ; SANTOS, R. F. (coords.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 159-168.

VIANA FILHO, L. Prefácio. *In*: SAMPAIO, T. **O rio São Francisco e a Chapada Diamantina**. Salvador: Cruzeiro, 1938.

VIANNA, M. L. T. W. Seguridade social: um conceito e uma prática da civilização (ainda) moderna. *In*: VAZ, F. T. ; MUSSE, J. S. ; SANTOS, R. F. (coords.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 97-102.

VIEIRA, C. de A. **Método Alkire-Foster: uma aplicação para a medição de pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul (2000-2010)**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia e Desenvolvimento) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria. RS, 2016.

VIEIRA, C. de A. ; ANJOS, P. ; VELOSO, G. de O. Análise econométrica da pobreza multidimensional nos municípios do Rio Grande do Sul 2000-2010. *In*: SEMINÁRIO DE JOVENS PESQUISADORES EM ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO, 3., 2016, Santa Maria. **Anais[...]** Santa Maria, RS: UFSM, 2016. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/seminarioeconomia/index.php/anais/anais-2016>. Acesso em: 25 nov. 2019.

WOOLDRIDGE, J. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: MIT Press, 2002. cap. 10.

WORLD BANK. **World development indicators**. Washington: World Bank, 2018a. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>. Acesso em: 22 out 2018.

WORLD BANK. **Understanding poverty**. Washington: World Bank, 2018b. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/understanding-poverty>. Acesso em: 12 nov. 2018.

APÊNDICES

Apêndice A – Resultados do Índice Alkire-Foster Adaptado

Tabela 44 – MPI (M0), por município – Bahia, 2000 e 2010

(continua)

Município	M ₀		Município	M ₀	
	2000	2010		2000	2010
Abaíra	0,2736539	0,1058801	Aracatu	0,4478	0,2217885
Abaré	0,4124788	0,1922428	Araças	0,3874244	0,1448669
Acajutiba	0,3696901	0,1711101	Araci	0,4535677	0,2328093
Adustina	0,4241627	0,1723405	Aramari	0,4096005	0,1365435
Água Fria	0,4532314	0,1875688	Arataca	0,3696524	0,1997269
Érico Cardoso	0,3727143	0,1397092	Aratuípe	0,3760237	0,1605707
Aiquara	0,2884843	0,1506753	Aurelino Leal	0,3924822	0,1652012
Alagoinhas	0,2049184	0,0795654	Baianópolis	0,3979847	0,1294601
Alcobaça	0,3524322	0,1667736	Baixa Grande	0,4036487	0,153099
Almadina	0,3143367	0,16063	Banzaê	0,3242909	0,1279608
Amargosa	0,2998598	0,1451468	Barra	0,4482819	0,2149109
Amélia Rodrigues	0,2876275	0,0981526	Barra da Estiva	0,3853443	0,1432166
América Dourada	0,3966731	0,1605324	Barra do Choça	0,3319361	0,1579031
Anagé	0,450497	0,2158256	Barra do Mendes	0,2895168	0,1163476
Andaraí	0,4371029	0,1955226	Barra do Rocha	0,3852865	0,1419878
Andorinha	0,4249412	0,159945	Barreiras	0,2305598	0,0750851
Angical	0,4247716	0,1538129	Barro Alto	0,3453296	0,1275413
Anguera	0,3525568	0,1255617	Barrocas	-	0,1444341
Antas	0,3209588	0,1248607	Barro Preto	0,2879431	0,1345645
Antônio Cardoso	0,4116454	0,1747585	Belmonte	0,3553605	0,1582949
Antônio Gonçalves	0,3425441	0,1466893	Belo Campo	0,4264109	0,209813
Aporá	0,3892194	0,1704	Biritinga	0,4044177	0,1494653
Apuarema	0,3684341	0,1836043	Boa Nova	0,4679147	0,2024945

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Boa Vista do Tupim	0,3868985	0,1865623	Camamu	0,4084839	0,2066995
Bom Jesus da Lapa	0,3307888	0,1497407	Campo Alegre de Lourdes	0,5126754	0,2486251
Bom Jesus da Serra	0,4555556	0,2290227	Campo Formoso	0,3541111	0,1736555
Boninal	0,3497429	0,1460974	Canápolis	0,3918453	0,17329
Bonito	0,402725	0,1352044	Canarana	0,3476456	0,1414903
Boquira	0,3976414	0,1744034	Canavieiras	0,3568622	0,1478087
Botuporã	0,3875559	0,1880165	Candeal	0,3872841	0,1681065
Brejões	0,339624	0,1468114	Candeias	0,2132416	0,0759507
Brejolândia	0,3557199	0,1484908	Candiba	0,3238686	0,1404578
Brotas de Macaúbas	0,3892558	0,1742774	Cândido Sales	0,3149316	0,1502865
Brumado	0,2593115	0,0991504	Cansanção	0,4429403	0,1998225
Buerarema	0,3023561	0,1448711	Canudos	0,3939812	0,190819
Buritirama	0,4679423	0,2151322	Capela do Alto Alegre	0,3498001	0,1201042
Caatiba	0,3894157	0,1696505	Capim Grosso	0,2764746	0,11118
Cabaceiras do Paraguaçu	0,4081874	0,1701474	Caraíbas	0,475246	0,2318721
Cachoeira	0,2767952	0,1109123	Caravelas	0,3152675	0,1595464
Caculé	0,2931972	0,1151617	Cardeal da Silva	0,3826775	0,1653101
Caém	0,403748	0,1851489	Carinhanha	0,3961906	0,1835868
Caetanos	0,477371	0,2571787	Casa Nova	0,4031118	0,1760349
Caetité	0,3386012	0,1310777	Castro Alves	0,3294391	0,1125772
Cafarnaum	0,3787949	0,1367614	Catolândia	0,3780404	0,1360453
Cairu	0,3062031	0,0808119	Catu	0,2174896	0,0783287
Caldeirão Grande	0,3436036	0,1795568	Caturama	0,4064714	0,1691922
Camacan	0,291406	0,1530223	Central	0,3527154	0,1470682
Camaçari	0,2033028	0,0694278	Chorrochó	0,4125908	0,2350428

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Cícero Dantas	0,3378322	0,1434579	Dom Macedo Costa	0,3040401	0,0782844
Cipó	0,3821947	0,140519	Elísio Medrado	0,3454238	0,0990601
Coaraci	0,2945521	0,1258735	Encruzilhada	0,3943074	0,1825467
Cocos	0,3936343	0,1824742	Entre Rios	0,3493652	0,1268176
Conceição da Feira	0,2768947	0,0978575	Esplanada	0,3642915	0,1628458
Conceição do Almeida	0,3183919	0,1244902	Euclides da Cunha	0,3644637	0,1655711
Conceição do Coité	0,3334679	0,1148525	Eunápolis	0,2472087	0,1002445
Conceição do Jacuípe	0,2663943	0,1138299	Fátima	0,4104455	0,1576959
Conde	0,416579	0,1924983	Feira da Mata	0,4049107	0,1818242
Condeúba	0,3734503	0,169447	Feira de Santana	0,2028528	0,0692733
Contendas do Sincorá	0,3148354	0,1407009	Filadélfia	0,3989727	0,1661434
Coração de Maria	0,3668208	0,1669309	Firmino Alves	0,2808662	0,155941
Cordeiros	0,3729307	0,1494977	Floresta Azul	0,3085127	0,1571415
Coribe	0,3991035	0,1507726	Formosa do Rio Preto	0,3797453	0,1631598
Coronel João Sá	0,4804071	0,212515	Gandu	0,3007614	0,14033
Correntina	0,3707149	0,1781159	Gavião	0,389541	0,1352684
Cotegipe	0,4202979	0,2082359	Gentio do Ouro	0,4010623	0,154969
Cravolândia	0,3574589	0,1601949	Glória	0,3703964	0,1514398
Crisópolis	0,4208218	0,1744488	Gongogi	0,3978585	0,1589893
Cristópolis	0,3348808	0,1462544	Governador Mangabeira	0,2907426	0,1253258
Cruz das Almas	0,2182127	0,078841	Guajeru	0,4363446	0,1751405
Curaçá	0,3867425	0,2048927	Guanambi	0,2394739	0,0928021
Dário Meira	0,4587334	0,1932478	Guaratinga	0,382558	0,1776011
Dias d'Ávila	0,2128688	0,0801768	Heliópolis	0,3854611	0,1451175
Dom Basílio	0,3653673	0,1130416	Iaçu	0,3402509	0,1672407

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Ibiassucê	0,3694117	0,1001308	Irecê	0,2128624	0,0855585
Ibicaraí	0,3023514	0,1328638	Itabela	0,3203458	0,1460765
Ibicoara	0,4398104	0,1364587	Itaberaba	0,2843961	0,1254518
Ibicuí	0,2986798	0,1408844	Itabuna	0,1830666	0,0813396
Ibipeba	0,330536	0,1261484	Itacaré	0,4194566	0,2067549
Ibipitanga	0,4240013	0,2083527	Itaeté	0,4251392	0,1942641
Ibiquera	0,4185525	0,2004133	Itagi	0,3685658	0,1768076
Ibirapitanga	0,3832081	0,1982792	Itagibá	0,3223948	0,1492649
Ibirapuã	0,2822949	0,1344602	Itagimirim	0,2787703	0,1296287
Ibirataia	0,3158974	0,1308589	Itaguaçu da Bahia	0,4280909	0,1912248
Ibitiara	0,3994266	0,1531318	Itaju do Colônia	0,3493872	0,1381175
Ibititá	0,3395405	0,1130083	Itajuípe	0,283193	0,1337408
Ibotirama	0,2957574	0,1037647	Itamaraju	0,3027696	0,137448
Ichu	0,2851549	0,1108016	Itamari	0,401467	0,1570185
Igaporã	0,316724	0,1179638	Itambé	0,3373078	0,1318224
Igrapiúna	0,4599648	0,2198072	Itanagra	0,4231893	0,1669283
Iguaí	0,3462377	0,1838942	Itanhém	0,2903928	0,1373253
Ilhéus	0,2757708	0,1015515	Itaparica	0,2271363	0,0959306
Inhambupe	0,3899228	0,1670614	Itapé	0,3052552	0,1282207
Ipecaetá	0,4728022	0,2052833	Itapebi	0,3555247	0,1493841
Ipiaú	0,244843	0,1039953	Itapetinga	0,1987461	0,0886236
Ipirá	0,4047642	0,1848679	Itapicuru	0,4484104	0,2245176
Ipupiara	0,2977876	0,1318837	Itapitanga	0,2818223	0,1365016
Irajuba	0,4037099	0,16694	Itaquara	0,3372729	0,157925
Iramaia	0,4146218	0,1814161	Itarantim	0,2780589	0,1291199
Iraquara	0,393126	0,1497495	Itatim	0,3533079	0,1401557
Irará	0,3917406	0,1691217	Itiruçu	0,3019703	0,1248534

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Itiúba	0,4246176	0,20492	Lajedinho	0,4494027	0,2001421
Itororó	0,280486	0,1469213	Lajedo do Tabocal	0,3629263	0,1381976
Ituaçu	0,4151683	0,1916955	Lamarão	0,4233165	0,2417832
Ituberá	0,3722771	0,1698032	Lapão	0,3214737	0,11813
Iuiú	0,376615	0,1625177	Lauro de Freitas	0,1681462	0,0505951
Jaborandi	0,4215152	0,1294923	Lençóis	0,3261632	0,1600484
Jacaraci	0,3425469	0,1043917	Licínio de Almeida	0,3448586	0,1301232
Jacobina	0,265834	0,1099226	Livramento de Nossa Senhora	0,35001	0,1214301
Jaguaquara	0,3315132	0,1452633	Luís Eduardo Magalhães	-	0,0802199
Jaguarari	0,3104219	0,1201563	Macajuba	0,4165811	0,1744513
Jaguaripe	0,4180904	0,1848379	Macarani	0,2896608	0,1428688
Jandaíra	0,4680098	0,171472	Macaúbas	0,3802637	0,1507149
Jequié	0,2265911	0,0908377	Macururé	0,4515054	0,2170905
Jeremoabo	0,3967549	0,1975747	Madre de Deus	0,1336618	0,046571
Jiquiriçá	0,3620266	0,1543484	Maetinga	0,4769516	0,199521
Jitaúna	0,3758385	0,1694499	Maiquinique	0,300752	0,1337012
João Dourado	0,3109763	0,1360618	Mairi	0,3931619	0,1521896
Juazeiro	0,2439809	0,0931041	Malhada	0,4024857	0,1809647
Jucuruçu	0,4317484	0,2220537	Malhada de Pedras	0,4252726	0,1478196
Jussara	0,3890111	0,1729905	Manoel Vitorino	0,411715	0,1878536
Jussari	0,2865885	0,1488432	Mansidão	0,4139236	0,1941713
Jussiapé	0,3243464	0,1014124	Maracás	0,3625069	0,1563628
Lafaiete Coutinho	0,3321745	0,1116426	Maragogipe	0,3527874	0,1248228
Lagoa Real	0,4274821	0,1878992	Maraú	0,4644697	0,229391
Laje	0,3882771	0,1532405	Marcionílio Souza	0,3851494	0,1844933
Lajedão	0,2372202	0,1191939	Mascote	0,3459101	0,1797817

(continua)

Município	M ₀		Município	M ₀	
	2000	2010		2000	2010
Mata de São João	0,2735952	0,0943634	Nova Redenção	0,41519	0,1592693
Matina	0,4183132	0,1733813	Nova Soure	0,3771189	0,1979791
Medeiros Neto	0,2773828	0,1261642	Nova Viçosa	0,346895	0,1392719
Miguel Calmon	0,3355922	0,138737	Novo Horizonte	0,3548813	0,1355915
Milagres	0,3604598	0,1526737	Novo Triunfo	0,4021649	0,1497251
Mirangaba	0,3955154	0,159991	Olindina	0,3685583	0,1743329
Mirante	0,4991733	0,2249073	Oliveira dos Brejinhos	0,4063303	0,1771844
Monte Santo	0,5130718	0,2455145	Ouriçangas	0,3893809	0,1157133
Morpará	0,3720449	0,1377838	Ourolândia	0,3854374	0,1556055
Morro do Chapéu	0,362312	0,181515	Palmas de Monte Alto	0,4091374	0,1936037
Mortugaba	0,3388434	0,0989634	Palmeiras	0,2872763	0,1365803
Mucugê	0,3839352	0,1369095	Paramirim	0,2976192	0,1187606
Mucuri	0,2773398	0,1214046	Paratinga	0,4256596	0,1751021
Mulungu do Morro	0,4629665	0,2043962	Paripiranga	0,4108112	0,1304451
Mundo Novo	0,3680307	0,1485738	Pau Brasil	0,3481597	0,1720885
Muniz Ferreira	0,3786841	0,1156781	Paulo Afonso	0,2125894	0,0919784
Muquém de São Francisco	0,4458194	0,1967096	Pé de Serra	0,3758892	0,1599604
Muritiba	0,2569456	0,1144584	Pedraõ	0,4187991	0,1581623
Mutuípe	0,3380594	0,1514578	Pedro Alexandre	0,5133975	0,268025
Nazaré	0,273413	0,1080658	Piatã	0,35548	0,1670774
Nilo Peçanha	0,3700583	0,1772551	Pilão Arcado	0,4961666	0,2819683
Nordestina	0,4805914	0,2325472	Pindaí	0,3537683	0,1536178
Nova Canaã	0,3631923	0,200317	Pindobaçu	0,3427341	0,1284014
Nova Fátima	0,2884808	0,0956528	Pintadas	0,3653668	0,1433318
Nova Ibiá	0,3559249	0,1766147	Piraí do Norte	0,4583458	0,2291696
Nova Itarana	0,4273002	0,1638431	Piripá	0,3842625	0,1596451

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Piritiba	0,3180846	0,1220232	Rio do Antônio	0,4005682	0,153502
Planaltino	0,4168541	0,1821808	Rio do Pires	0,3973504	0,1602507
Planalto	0,3241931	0,1601202	Rio Real	0,3898341	0,1425072
Poções	0,3022494	0,1454284	Rodelas	0,2237263	0,116627
Pojuca	0,2390225	0,0807696	Ruy Barbosa	0,3376865	0,1419898
Ponto Novo	0,4003526	0,1470778	Salinas da Margarida	0,2576096	0,0919343
Porto Seguro	0,3184766	0,1089612	Salvador	0,1206791	0,0449634
Potiraguá	0,3445781	0,1205058	Santa Bárbara	0,3572125	0,1395387
Prado	0,3327918	0,1551753	Santa Brígida	0,4556994	0,1774124
Presidente Dutra	0,2938463	0,1043341	Santa Cruz Cabrália	0,3090305	0,1329952
Presidente Jânio Quadros	0,4727097	0,237789	Santa Cruz da Vitória	0,3423222	0,1167907
Presidente Tancredo Neves	0,4164691	0,1804747	Santa Inês	0,2645527	0,113423
Queimadas	0,3784767	0,1670061	Santaluz	0,3453219	0,1428436
Quijingue	0,4377572	0,2229251	Santa Luzia	0,4092164	0,1997477
Quixabeira	0,3460269	0,133554	Santa Maria da Vitória	0,3405703	0,146622
Rafael Jambeiro	0,4635545	0,2026306	Santana	0,3360748	0,1362696
Remanso	0,3364795	0,1784769	Santanópolis	0,4502024	0,1719554
Retirolândia	0,3311755	0,0949903	Santa Rita de Cássia	0,3956955	0,1780289
Riachão das Neves	0,4008881	0,1881172	Santa Teresinha	0,4047666	0,1948272
Riachão do Jacuípe	0,2967345	0,1042826	Santo Amaro	0,2395259	0,0979252
Riacho de Santana	0,3492584	0,1470475	Santo Antônio de Jesus	0,2223461	0,0869868
Ribeira do Amparo	0,4492301	0,2036273	Santo Estêvão	0,3497556	0,1268328
Ribeira do Pombal	0,3225007	0,1258419	São Desidério	0,3742642	0,1973055
Ribeirão do Largo	0,4207494	0,20542	São Domingos	0,2778724	0,1071363
Rio de Contas	0,3071685	0,0977393	São Félix	0,2829038	0,1132301

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
São Félix do Coribe	0,2953617	0,1325121	Sobradinho	0,2152701	0,0973478
São Felipe	0,3433731	0,0961126	Souto Soares	0,4027736	0,1494578
São Francisco do Conde	0,2678904	0,0840601	Tabocas do Brejo Velho	0,3935059	0,1497349
São Gabriel	0,3476191	0,1425413	Tanhaçu	0,3562998	0,1492647
São Gonçalo dos Campos	0,312735	0,0955199	Tanque Novo	0,4023558	0,1700063
São José da Vitória	0,3749549	0,1430592	Tanquinho	0,2852242	0,1040226
São José do Jacuípe	0,3605532	0,1414413	Taperoá	0,4057333	0,2263382
São Miguel das Matas	0,3787707	0,1368296	Tapiramutá	0,385259	0,1373433
São Sebastião do Passé	0,2833881	0,1084512	Teixeira de Freitas	0,2437335	0,0914412
Sapeaçu	0,3102494	0,1094	Teodoro Sampaio	0,296228	0,1381071
Sátiro Dias	0,4387076	0,166984	Teofilândia	0,4241059	0,1901515
Saubara	0,253777	0,0771947	Teolândia	0,456791	0,245573
Saúde	0,3274948	0,141102	Terra Nova	0,286541	0,1312043
Seabra	0,3451607	0,1338213	Tremedal	0,4497793	0,213595
Sebastião Laranjeiras	0,3395839	0,131315	Tucano	0,3876503	0,167167
Senhor do Bonfim	0,2253304	0,0936608	Uauá	0,3829199	0,1776327
Serra do Ramalho	0,3732429	0,1554329	Ubaíra	0,3571843	0,1446219
Sento Sé	0,395044	0,1707259	Ubaitaba	0,3430649	0,1495321
Serra Dourada	0,3771708	0,1557812	Ubatã	0,3337215	0,1483207
Serra Preta	0,4072194	0,1542861	Uibaí	0,3085704	0,1129043
Serrinha	0,3199042	0,1175132	Umburanas	0,4787106	0,1646862
Serrolândia	0,3178631	0,1031762	Una	0,413253	0,1804162
Simões Filho	0,2274299	0,0802131	Urandi	0,3410015	0,1333018
Sítio do Mato	0,4368248	0,165876	Uruçuca	0,3038003	0,1423284
Sítio do Quinto	0,4387596	0,1762388	Utinga	0,3672345	0,1223905

(conclusão)

Município	M₀		Município	M₀	
	2000	2010		2000	2010
Valença	0,2914307	0,1283256	Vereda	0,3670699	0,1596049
Valente	0,2866163	0,0948623	Vitória da Conquista	0,2242198	0,0895089
Várzea da Roça	0,3709042	0,1403315	Wagner	0,3997568	0,1722395
Várzea do Poço	0,3199607	0,1123137	Wanderley	0,4130256	0,1840829
Várzea Nova	0,3421516	0,1600319	Wenceslau Guimarães	0,4381647	0,2133468
Varzedo	0,3510746	0,1354844	Xique-Xique	0,3673072	0,162594
Vera Cruz	0,2391551	0,0986002			

Fonte: Elaboração própria (2020)

Tabela 45 – Decomposição do MPI (M₀), por município – Bahia, 2000 e 2010

(continua)

Município	M ₀		Município	M ₀	
	2000	2010		2000	2010
Abaíra	0,001	0,001	Aracatu	0,002	0,002
Abaré	0,002	0,002	Araças	0,001	0,001
Acajutiba	0,001	0,002	Araci	0,006	0,007
Adustina	0,002	0,002	Aramari	0,001	0,001
Água Fria	0,002	0,002	Arataca	0,001	0,001
Érico Cardoso	0,001	0,001	Aratuípe	0,001	0,001
Aiquara	0,000	0,000	Aurelino Leal	0,002	0,001
Alagoinhas	0,007	0,007	Baianópolis	0,001	0,001
Alcobaça	0,002	0,002	Baixa Grande	0,002	0,002
Almadina	0,001	0,001	Banzaê	0,001	0,001
Amargosa	0,003	0,003	Barra	0,005	0,007
Amélia Rodrigues	0,002	0,002	Barra da Estiva	0,003	0,002
América Dourada	0,002	0,002	Barra do Choça	0,004	0,003
Anagé	0,004	0,003	Barra do Mendes	0,001	0,001
Andaraí	0,002	0,002	Barra do Rocha	0,001	0,001
Andorinha	0,002	0,001	Barreiras	0,008	0,006
Angical	0,002	0,001	Barro Alto	0,001	0,001
Anguera	0,001	0,001	Barrocas	-	0,001
Antas	0,001	0,001	Barro Preto	0,001	0,001
Antônio Cardoso	0,001	0,001	Belmonte	0,002	0,002
Antônio Gonçalves	0,001	0,001	Belo Campo	0,002	0,002
Aporá	0,002	0,002	Biritinga	0,002	0,001
Apuarema	0,001	0,001	Boa Nova	0,003	0,002

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Boa Vista do Tupim	0,002	0,002	Camamu	0,004	0,005
Bom Jesus da Lapa	0,005	0,006	Campo Alegre de Lourdes	0,004	0,004
Bom Jesus da Serra	0,001	0,001	Campo Formoso	0,006	0,007
Boninal	0,001	0,001	Canápolis	0,001	0,001
Bonito	0,001	0,001	Canarana	0,002	0,002
Boquira	0,002	0,002	Canavieiras	0,003	0,003
Botuporã	0,001	0,001	Candeal	0,001	0,001
Brejões	0,001	0,001	Candeias	0,004	0,004
Brejolândia	0,001	0,001	Candiba	0,001	0,001
Brotas de Macaúbas	0,001	0,001	Cândido Sales	0,002	0,003
Brumado	0,004	0,004	Cansanção	0,004	0,004
Buerarema	0,002	0,002	Canudos	0,001	0,002
Buritirama	0,002	0,003	Capela do Alto Alegre	0,001	0,001
Caatiba	0,002	0,001	Capim Grosso	0,002	0,002
Cabaceiras do Paraguaçu	0,002	0,002	Caraíbas	0,002	0,001
Cachoeira	0,002	0,002	Caravelas	0,002	0,002
Caculé	0,002	0,002	Cardeal da Silva	0,001	0,001
Caém	0,001	0,001	Carinhanha	0,003	0,003
Caetanos	0,002	0,002	Casa Nova	0,006	0,007
Caetité	0,004	0,004	Castro Alves	0,002	0,002
Cafarnaum	0,002	0,001	Catolândia	0,000	0,000
Cairu	0,001	0,001	Catu	0,003	0,002
Caldeirão Grande	0,001	0,001	Caturama	0,001	0,001
Camacan	0,002	0,003	Central	0,002	0,002
Camaçari	0,009	0,010	Chorrochó	0,001	0,002

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Cícero Dantas	0,003	0,003	Dom Macedo Costa	0,000	0,000
Cipó	0,001	0,001	Elísio Medrado	0,001	0,000
Coaraci	0,002	0,002	Encruzilhada	0,004	0,003
Cocos	0,002	0,002	Entre Rios	0,004	0,003
Conceição da Feira	0,001	0,001	Esplanada	0,003	0,003
Conceição do Almeida	0,002	0,001	Euclides da Cunha	0,005	0,006
Conceição do Coité	0,005	0,004	Eunápolis	0,006	0,006
Conceição do Jacuípe	0,002	0,002	Fátima	0,002	0,002
Conde	0,002	0,003	Feira da Mata	0,001	0,001
Condeúba	0,002	0,002	Feira de Santana	0,026	0,024
Contendas do Sincorá	0,000	0,000	Filadélfia	0,002	0,002
Coração de Maria	0,002	0,002	Firmino Alves	0,000	0,001
Cordeiros	0,001	0,001	Floresta Azul	0,001	0,001
Coribe	0,002	0,001	Formosa do Rio Preto	0,002	0,002
Coronel João Sá	0,003	0,002	Gandu	0,002	0,003
Correntina	0,003	0,003	Gavião	0,001	0,000
Cotegipe	0,002	0,002	Gentio do Ouro	0,001	0,001
Cravolândia	0,000	0,001	Glória	0,001	0,001
Crisópolis	0,002	0,002	Gongogi	0,001	0,001
Cristópolis	0,001	0,001	Governador Mangabeira	0,001	0,002
Cruz das Almas	0,003	0,003	Guajeru	0,002	0,001
Curaçá	0,003	0,004	Guanambi	0,005	0,005
Dário Meira	0,002	0,002	Guaratinga	0,003	0,002
Dias d'Ávila	0,003	0,003	Heliópolis	0,001	0,001
Dom Basílio	0,001	0,001	Iaçu	0,003	0,003

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Ibiassucê	0,001	0,001	Irecê	0,003	0,004
Ibicaraí	0,002	0,002	Itabela	0,002	0,003
Ibicoara	0,002	0,001	Itaberaba	0,005	0,005
Ibicuí	0,001	0,001	Itabuna	0,010	0,010
Ibipeba	0,001	0,001	Itacaré	0,002	0,003
Ibipitanga	0,002	0,002	Itaeté	0,002	0,002
Ibiquera	0,001	0,001	Itagi	0,002	0,001
Ibirapitanga	0,002	0,003	Itagibá	0,001	0,001
Ibirapuã	0,001	0,001	Itagimirim	0,001	0,001
Ibirataia	0,002	0,002	Itaguaçu da Bahia	0,001	0,002
Ibitiara	0,002	0,001	Itaju do Colônia	0,001	0,001
Ibititá	0,002	0,001	Itajuípe	0,002	0,002
Ibotirama	0,002	0,002	Itamaraju	0,005	0,005
Ichu	0,000	0,000	Itamari	0,001	0,001
Igaporã	0,001	0,001	Itambé	0,003	0,002
Igrapiúna	0,002	0,002	Itanagra	0,001	0,001
Iguaí	0,002	0,003	Itanhém	0,002	0,002
Ilhéus	0,016	0,012	Itaparica	0,001	0,001
Inhambupe	0,003	0,004	Itapé	0,001	0,001
Ipecaetá	0,002	0,002	Itapebi	0,001	0,001
Ipiaú	0,003	0,003	Itapetinga	0,003	0,004
Ipirá	0,007	0,007	Itapicuru	0,003	0,004
Ipupiara	0,001	0,001	Itapitanga	0,001	0,001
Irajuba	0,001	0,001	Itaquara	0,001	0,001
Iramaia	0,002	0,001	Itarantim	0,001	0,001
Iraquara	0,002	0,002	Itatim	0,001	0,001
Irará	0,003	0,003	Itiruçu	0,001	0,001

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Itiúba	0,004	0,005	Lajedinho	0,001	0,000
Itororó	0,002	0,002	Lajedo do Tabocal	0,001	0,001
Ituaçu	0,002	0,002	Lamarão	0,001	0,001
Ituberá	0,002	0,003	Lapão	0,002	0,002
Iuiú	0,001	0,001	Lauro de Freitas	0,005	0,005
Jaborandi	0,001	0,001	Lençóis	0,001	0,001
Jacaraci	0,001	0,001	Licínio de Almeida	0,001	0,001
Jacobina	0,005	0,005	Livramento de Nossa Senhora	0,004	0,003
Jaguaquara	0,004	0,005	Luís Eduardo Magalhães	-	0,003
Jaguarari	0,002	0,002	Macajuba	0,001	0,001
Jaguaripe	0,002	0,002	Macarani	0,001	0,002
Jandaíra	0,001	0,001	Macaúbas	0,004	0,004
Jequié	0,009	0,009	Macururé	0,001	0,001
Jeremoabo	0,004	0,005	Madre de Deus	0,000	0,001
Jiquiriçá	0,001	0,001	Maetinga	0,002	0,001
Jitaúna	0,002	0,001	Maiquinique	0,001	0,001
João Dourado	0,002	0,002	Mairi	0,002	0,002
Juazeiro	0,011	0,011	Malhada	0,002	0,002
Jucuruçu	0,001	0,001	Malhada de Pedras	0,001	0,001
Jussara	0,002	0,002	Manoel Vitorino	0,002	0,002
Jussari	0,001	0,001	Mansidão	0,001	0,002
Jussiapé	0,001	0,001	Maracás	0,003	0,002
Lafaiete Coutinho	0,000	0,000	Maragogipe	0,004	0,003
Lagoa Real	0,001	0,002	Maraú	0,002	0,003
Laje	0,002	0,002	Marcionílio Souza	0,001	0,001
Lajedão	0,000	0,000	Mascote	0,002	0,002

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Mata de São João	0,002	0,002	Nova Redenção	0,001	0,001
Matina	0,001	0,001	Nova Soure	0,002	0,003
Medeiros Neto	0,002	0,002	Nova Viçosa	0,003	0,003
Miguel Calmon	0,003	0,002	Novo Horizonte	0,001	0,001
Milagres	0,001	0,001	Novo Triunfo	0,002	0,001
Mirangaba	0,002	0,002	Olindina	0,002	0,003
Mirante	0,002	0,001	Oliveira dos Brejinhos	0,002	0,002
Monte Santo	0,008	0,008	Ouriçangas	0,001	0,001
Morpará	0,001	0,001	Ourolândia	0,001	0,002
Morro do Chapéu	0,003	0,004	Palmas de Monte Alto	0,002	0,003
Mortugaba	0,001	0,001	Palmeiras	0,001	0,001
Mucugê	0,001	0,001	Paramirim	0,002	0,002
Mucuri	0,002	0,003	Paratinga	0,003	0,003
Mulungu do Morro	0,002	0,002	Paripiranga	0,003	0,002
Mundo Novo	0,002	0,002	Pau Brasil	0,001	0,001
Muniz Ferreira	0,001	0,001	Paulo Afonso	0,006	0,006
Muquém de São Francisco	0,001	0,001	Pé de Serra	0,001	0,001
Muritiba	0,002	0,002	Pedrao	0,001	0,001
Mutuípe	0,002	0,002	Pedro Alexandre	0,002	0,003
Nazaré	0,002	0,002	Piatã	0,002	0,002
Nilo Peçanha	0,001	0,001	Pilão Arcado	0,004	0,006
Nordestina	0,002	0,002	Pindaí	0,001	0,001
Nova Canaã	0,002	0,002	Pindobaçu	0,002	0,002
Nova Fátima	0,001	0,000	Pintadas	0,001	0,001
Nova Ibiá	0,001	0,001	Piraí do Norte	0,001	0,001
Nova Itarana	0,001	0,001	Piripá	0,002	0,001

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Piritiba	0,002	0,002	Rio do Antônio	0,002	0,001
Planaltino	0,001	0,001	Rio do Pires	0,001	0,001
Planalto	0,002	0,002	Rio Real	0,004	0,003
Poções	0,004	0,004	Rodelas	0,000	0,001
Pojuca	0,002	0,002	Ruy Barbosa	0,003	0,003
Ponto Novo	0,002	0,001	Salinas da Margarida	0,001	0,001
Porto Seguro	0,008	0,009	Salvador	0,079	0,074
Potiraguá	0,001	0,001	Santa Bárbara	0,002	0,002
Prado	0,002	0,003	Santa Brígida	0,002	0,002
Presidente Dutra	0,001	0,001	Santa Cruz Cabrália	0,002	0,002
Presidente Jânio Quadros	0,002	0,002	Santa Cruz da Vitória	0,001	0,000
Presidente Tancredo Neves	0,002	0,003	Santa Inês	0,001	0,001
Queimadas	0,003	0,003	Santaluz	0,003	0,003
Quijingue	0,003	0,004	Santa Luzia	0,002	0,002
Quixabeira	0,001	0,001	Santa Maria da Vitória	0,004	0,004
Rafael Jambeiro	0,003	0,003	Santana	0,002	0,002
Remanso	0,003	0,004	Santanópolis	0,001	0,001
Retirolândia	0,001	0,001	Santa Rita de Cássia	0,003	0,003
Riachão das Neves	0,002	0,003	Santa Teresinha	0,001	0,001
Riachão do Jacuípe	0,003	0,002	Santo Amaro	0,004	0,004
Riacho de Santana	0,003	0,003	Santo Antônio de Jesus	0,005	0,005
Ribeira do Amparo	0,002	0,002	Santo Estêvão	0,004	0,004
Ribeira do Pombal	0,004	0,004	São Desidério	0,002	0,003
Ribeirão do Largo	0,002	0,001	São Domingos	0,001	0,001
Rio de Contas	0,001	0,001	São Félix	0,001	0,001

(continua)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
São Félix do Coribe	0,001	0,001	Sobradinho	0,001	0,001
São Felipe	0,002	0,001	Souto Soares	0,002	0,001
São Francisco do Conde	0,002	0,002	Tabocas do Brejo Velho	0,001	0,001
São Gabriel	0,002	0,002	Tanhaçu	0,002	0,002
São Gonçalo dos Campos	0,002	0,002	Tanque Novo	0,002	0,002
São José da Vitória	0,001	0,001	Tanquinho	0,001	0,001
São José do Jacuípe	0,001	0,001	Taperoá	0,002	0,003
São Miguel das Matas	0,001	0,001	Tapiramutá	0,002	0,001
São Sebastião do Passé	0,003	0,003	Teixeira de Freitas	0,007	0,008
Sapeaçu	0,001	0,001	Teodoro Sampaio	0,001	0,001
Sátiro Dias	0,002	0,002	Teofilândia	0,002	0,003
Saubara	0,001	0,001	Teolândia	0,002	0,002
Saúde	0,001	0,001	Terra Nova	0,001	0,001
Seabra	0,004	0,003	Tremedal	0,003	0,002
Sebastião Laranjeiras	0,001	0,001	Tucano	0,005	0,005
Senhor do Bonfim	0,004	0,004	Uauá	0,003	0,003
Serra do Ramalho	0,003	0,003	Ubaíra	0,002	0,002
Sento Sé	0,003	0,004	Ubaitaba	0,002	0,002
Serra Dourada	0,002	0,002	Ubatã	0,002	0,002
Serra Preta	0,002	0,001	Uibaí	0,001	0,001
Serrinha	0,007	0,006	Umburanas	0,002	0,002
Serrolândia	0,001	0,001	Una	0,003	0,003
Simões Filho	0,006	0,006	Urandi	0,001	0,001
Sítio do Mato	0,001	0,001	Uruçuca	0,001	0,002
Sítio do Quinto	0,002	0,001	Utinga	0,002	0,001

(conclusão)

Município	Mo		Município	Mo	
	2000	2010		2000	2010
Valença	0,006	0,007	Vereda	0,001	0,001
Valente	0,001	0,001	Vitória da Conquista	0,016	0,017
Várzea da Roça	0,001	0,001	Wagner	0,001	0,001
Várzea do Poço	0,001	0,001	Wanderley	0,002	0,001
Várzea Nova	0,001	0,001	Wenceslau Guimarães	0,003	0,003
Varzedo	0,001	0,001	Xique-Xique	0,004	0,005
Vera Cruz	0,002	0,002			

Fonte: Elaboração própria (2020)