

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN

Nº 11

RELATÓRIO DE PESQUISA

**ELEMENTOS PARA UM PLANO DE
ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA NO
CEARÁ: o desafio de superar a
extrema pobreza de um em cada
cinco moradores do estado**

Novembro de 2011

Apoio:



inct
institutos nacionais
de ciência e tecnologia



SINTAF
SINDICATO DOS FAZENDARIOS DO CEARÁ



CORECON  **CE**
CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA

O Laboratório de Estudos da Pobreza é um centro de pesquisa instituído no Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN), da Universidade Federal do Ceará (UFC), tendo como finalidade principal desenvolver pesquisas sobre a pobreza e desigualdade social no Brasil, com preocupações especiais nos problemas do Nordeste e Ceará, servindo de subsídios no desenho de políticas públicas nessa área.

Texto disponível em <http://www.caen.ufc.br/~lep/>

Autores

Carlos Manso (coordenador da pesquisa)

Doutor em Economia

Coordenador de Pesquisas LEP/CAEN/UFC

Arnaldo Santos

Doutor em Ciências Políticas

Pós-Doutorando FEAAC/UFC

Pesquisador LEP/CAEN/UFC

Carlos Eduardo Marino

Doutorando em Economia FEAAC/UFC

Pesquisador LEP/CAEN/UFC

João Mário de França

Doutor em Economia

Pesquisador LEP/CAEN/UFC

1. INTRODUÇÃO

Segundo o Censo 2010 do IBGE, o Ceará possui por volta de 1,5 milhão de pessoas abaixo da linha de miséria¹, o que representa quase 18% de sua população e cerca de 9% de toda a extrema pobreza do Brasil. Em termos da quantidade de pessoas vivendo sob estas condições, nosso Estado só fica atrás da Bahia (2,4 milhões) e do Maranhão (1,7 milhão).

A extensão do grupo mais pobre também é medida em termos mundiais. Segundo dados da USAID (United States Agency for International Development), agência do governo dos EUA que realiza, entre outros, estudos sobre pobreza e desenvolvimento, e considerando famílias extremamente pobres aquelas com renda *per capita* inferior a U\$ 1 por dia, existem cerca de 865 milhões de pessoas no mundo vivendo em situação de máxima vulnerabilidade social. Para o Brasil, a fração da população abaixo da linha de miséria é estimada em 10,70%.

Por estarem relativamente próximas as linhas de miséria do Censo 2010 e da USAID, podemos, para efeito de comparação, verificar que países possuem extensão do grupo mais pobre compatível com a observada no Ceará. Assim, retomando que o Estado possui 18% de sua população abaixo da linha de miséria, verifica-se que esta proporção está, segundo dados da USAID, próxima de países como: Indonésia (18,10%), Costa do Marfim (16,10%), Papua Nova Guiné (16,10%) e Timor Leste (18,10%).

Esses números representam a magnitude dos desafios que nos esperam até 2014, que é o prazo que o Governo Federal, por meio do “**Plano Brasil sem Miséria**”, estabeleceu para erradicar a extrema pobreza no país e, por consequência, no Ceará. Deve-se, porém, observar que uma política pública como esta, voltada para a superação das condições de miséria da população, não se sustenta apenas sobre o indiscutível argumento de justiça social. O combate à pobreza é também fundamental para o

¹ Segundo os critérios do IBGE, considera-se extremamente pobre a pessoa que participa de um domicílio cuja renda nominal mensal *per capita* seja de 1 a 70 reais. Para pessoas sem rendimento, foram estabelecidas as seguintes restrições para o domicílio ser considerado abaixo da linha de miséria: sem banheiro de uso exclusivo; ou sem ligação com rede geral de esgoto ou pluvial e não tinham fossa séptica; ou em área urbana sem ligação à rede geral de distribuição de água; ou em área rural sem ligação à rede geral de distribuição de água e não tinham poço ou nascente na propriedade; ou sem energia elétrica; ou com pelo menos um morador de 15 anos ou mais de idade analfabeto; ou com pelo menos três moradores de até 14 anos de idade; ou pelo menos um morador de 65 anos de idade ou mais.

desenvolvimento de uma economia, especialmente quando a renda é baixa e são altos os níveis de miséria e desigualdade. Pesquisas recentes do Laboratório de Estudos da Pobreza (LEP/CAEN/UFC) mostram que, além de possuir uma das maiores taxas de desigualdade do país, o Ceará também é caracterizado por uma das menores rendas *per capita*. Isto, obviamente, implica em uma grave situação para o Estado, afetando, principalmente, as camadas mais pobres da sociedade, que sofrem com este baixo dinamismo da economia e, especialmente, com a má distribuição dos rendimentos.

Desta forma, é imprescindível que o Governo do Estado assuma o planejamento, a coordenação, a articulação, o gerenciamento e o controle das ações necessárias à superação da pobreza extrema no Ceará. Serão necessários esforços organizacionais e financeiros compatíveis com o tamanho do desafio e inversamente proporcionais à exiguidade de tempo para atingir a meta principal. Portanto, é necessário que se execute um plano sistemático de ações específicas, com o objetivo de superar, até 2014, a situação de extrema pobreza de um em cada cinco moradores do estado.

Nesta direção, o estudo realiza algumas contribuições e está organizado da forma como se segue. Além desta seção introdutória, a Seção 2 evidencia que o combate à pobreza deve ser feito com base em políticas direcionadas para as pessoas e que aumentos de capital podem não produzir rebatimentos nas classes sociais mais carentes. A Seção 3 apresenta os elementos para um plano de superação da miséria, e sugere políticas dentro de uma também sugerida base para as ações públicas, destacando ainda os números da pobreza extrema no Ceará, nas outras unidades da federação, nas macrorregiões e no país. A Seção 4, por sua vez, reúne as considerações finais.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRADAS NO INDIVÍDUO

Nos meados do século passado, o pensamento econômico dominante² indicava que as desigualdades regionais eram advindas de uma especialização na produção de bens primários de baixo valor agregado. Nessa perspectiva, o capital financeiro tornou-se um dos elementos centrais das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, por acreditar que ele seria o principal responsável pela reversão das desigualdades. A idéia era a de que a falta de poupança na região explicaria, em grande parte, seu baixo nível de desenvolvimento. Essa lógica, inspirada nos modelos da década de 1950 de Harrod-Domar, sugeria que mais poupança implicaria em mais capital e em novos empreendimentos, aumentando, assim, o produto e a renda da região. A evidente sugestão de política pública para esse diagnóstico era a industrialização das regiões mais atrasadas. Diante desta hipótese, a União e, posteriormente, as entidades subnacionais priorizaram as políticas de desenvolvimento que concediam incentivos creditícios e fiscais aos empreendimentos privados que se instalassem nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, providenciaram investimentos estruturantes que viabilizassem o deslocamento da produção para essas regiões. No Nordeste, o programa de incentivos fiscais denominado “34/18” e, posteriormente, o FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) e o FNE (Fundo Constitucional do Nordeste) nasceram, em grande parte, sob essas inspirações.

É necessário antes de analisar os resultados dessa política de incentivo, discorrer sobre duas situações de naturezas distintas. A primeira é a concentração espacial da produção. Esse fenômeno não é necessariamente ruim, já que a concentração proporciona diversos efeitos secundários positivos, como por exemplo, ganhos de escala e uma possibilidade maior de incremento do desenvolvimento tecnológico. O segundo problema, efetivamente negativo, é a concentração espacial da renda. Note-se que esses dois fenômenos não se manifestam necessariamente em conjunto³. Ressalte-se também que as causas e as conseqüentes medidas para correção são diferentes e de acordo com cada situação.

² Prebish (1949) e Furtado (1959) são referenciais nesta abordagem teórica.

³ Nos Estados Unidos, Califórnia e Texas são responsáveis por 22% da produção, enquanto Vermont responde por 0,18%. Em termos de renda *per capita*, a Califórnia está 9% acima da média nacional, enquanto Vermont está apenas 7% abaixo. Oliveira Júnior (2011).

No caso brasileiro, os dois fenômenos estão presentes. A região Nordeste, por exemplo, possui 28% da população brasileira e apenas 13% da produção nacional e, além disso, sua renda domiciliar *per capita* é apenas 61% da renda *per capita* do país e um pouco mais da metade da renda *per capita* das regiões do Centro-Sul do Brasil.

Um resultado teórico bastante simples é que, diante da plena mobilidade dos trabalhadores e de custos de transporte não muito elevados, não é possível existirem desigualdades regionais na renda *per capita*. Suponha-se que em uma região rica as oportunidades para obtenção de renda sejam superiores a de uma região pobre. Nesse contexto, não existiriam impedimentos para a ocorrência de um fluxo migratório da região pobre para a rica. A diminuição da oferta de mão-de-obra na região pobre induziria aumento do salário neste local, enquanto que o número mais elevado de trabalhadores provocaria redução de salário na região rica. No longo prazo, as diferenças de renda refletiriam apenas a diferença entre os custos de vida nas regiões e o custo derivado da migração. Voltando ao caso brasileiro, os dados mais recentes registram que o fluxo migratório para o Centro-Sul do país foi interrompido.

Diante da impossibilidade teórica da presença de diferenciação persistente entre as rendas *per capita*, é necessário apresentar uma nova argumentação para justificar a baixa renda relativa dos habitantes do Norte e Nordeste. Parte da literatura econômica defende que no Brasil não existe um problema de desigualdade regional. O problema brasileiro é uma desconcertante desigualdade da renda pessoal. Ou seja, as pessoas não são pobres porque habitam o Nordeste, mas porque possuem características pessoais - notadamente nível educacional - que as colocam em situação de pobreza. Confirmando essa hipótese, estudos empíricos apontam que a diferença salarial entre indivíduos com a mesma educação é insignificante diante da enorme disparidade entre as rendas *per capita* do Nordeste e das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Caminhando na linha evolutiva do pensamento em desenvolvimento econômico, chega-se, no início da década de 1990, ao modelo do economista americano David Romer (1990), descrito no artigo intitulado “*Endogenous Technological Changes*”. Segundo este estudo, existiriam três setores na economia. O primeiro, que produz ideias. O segundo, que compra as ideias do primeiro e produz bens de capital. E um terceiro setor, que compra os bens de capital do segundo e produz bens finais. Portanto, o ‘motor’ do crescimento são as ideias geradas pelo primeiro setor. A solução do

modelo inclui encontrar um valor numérico para a taxa de crescimento da economia (como função dos parâmetros do modelo) e para a taxa de juros ótima.

Assim, se em tempos passados acreditava-se que investimentos em capital gerariam crescimento, ficou mostrado, em modelos mais atuais, que o fator decisivo que faz com que uma economia se desenvolva é o investimento em pessoas que geram conhecimento. A implicação política disto é garantir que as habilidades humanas geradoras de conhecimento sejam fomentadas, a partir da melhoria da qualidade da educação, desde níveis iniciais, passando pelo desenvolvimento de agências especiais, universidades, laboratórios de pesquisa e outros métodos.

O Brasil, que há algumas décadas não se enquadra mais na categoria de um país pobre - está entre as 8 (oito) maiores economias do mundo! -, possui, por outro lado, níveis de pobreza e desigualdade equivalentes a alguns países africanos em estágios iniciais de desenvolvimento econômico. Em um mercado de trabalho com certo grau de liberalização, o rendimento do indivíduo é explicado pela sua produtividade que, por sua vez, está associada ao estoque de capital humano (nível educacional) que o trabalhador possui. Fatores históricos levaram o país a concentrar os recursos disponíveis nos estratos mais altos da pirâmide social. Desta forma, optou-se por excluir uma parcela significativa da população dos frutos do desenvolvimento econômico. Esses indivíduos excluídos, por não desenvolverem plenamente suas habilidades, possuem forte escassez de renda salarial, e passam, assim, a dependerem de outras fontes de renda. Então, um desafio dos governos é o de prover capital humano e físico às pessoas, possibilitando inserções no mercado de trabalho ou em pequenos empreendimentos privados, aumentando, desta forma, a produtividade individual e, conseqüentemente, dando maior dinamismo à economia.

Ademais, ao promover políticas públicas que melhorem as características de indivíduos mais pobres, os governos também contribuem para a redução da desigualdade, favorecendo, por conseguinte, o crescimento econômico, principalmente, entre outros, pelo aumento do mercado interno e pela redução das atividades ilícitas, dos gastos improdutivos e das restrições de crédito.

É importante ressaltar, todavia, que não se deve afirmar que políticas industriais e investimentos estruturantes são inócuos para o desenvolvimento das regiões/estados

mais pobres. Reconhece-se, inclusive, que a desconcentração espacial da produção pode ser um dos objetivos de uma nação. No Brasil, a ocupação e integração da Região Norte, por exemplo, é uma política de Estado que vai além do âmbito econômico. Por sua vez, Celso Furtado já alertava, no final da década de 1950, que a não adoção de uma política de desenvolvimento voltada para a industrialização do Nordeste provocaria um despovoamento da região, gerando problemas para o país e até mesmo para as regiões mais ricas, que teriam seus centros urbanos superpovoados. Porém, o que se procura enfatizar é que essas políticas não possuem efeitos diretos e significativos sobre a população pobre e, muito menos, sobre as pessoas em situação de miséria. Com efeito, as políticas públicas que tenham por objetivo reduzir a pobreza devem ser integralmente focadas no desenvolvimento humano.

Nesta linha, grandes empreendimentos como a implantação de uma siderúrgica e de uma refinaria no Ceará, com investimentos iniciais da ordem 15 bilhões de dólares, embora relevantes por contribuírem para o maior dinamismo da economia, não serão, isoladamente, os agentes da transformação social que o estado necessita. É urgente que o Governo Estadual e as administrações municipais elaborem planos de combate à miséria. O desafio imposto pelo governo federal de erradicação da miséria até 2014 só terá êxito com uma conjunção de esforços de todas as esferas de governo. O apoio do conjunto da sociedade, claro, também é indispensável.

Nesta direção, o LEP/CAEN/UFC, ao desenvolver este tipo de pesquisa, espera contribuir para que se tenha a exata compreensão do problema econômico a ser enfrentado e, a partir do diagnóstico, permita que os governos formulem políticas sociais de combate à escassez de renda e à falta de educação de qualidade, às desigualdades intra e inter-regional e ao baixo dinamismo do mercado de trabalho, que afetam a economia do Estado e penalizam milhões de pessoas, especialmente os mais pobres.

A próxima seção se dedica aos elementos essenciais para um plano de superação da miséria no Ceará.

3. ELEMENTOS PARA UM PLANO DE SUPERAÇÃO DA MISÉRIA

Inúmeros desafios se apresentam quando o objetivo é superar as diversas dimensões da miséria. Esta seção apresenta, inicialmente, os argumentos para que o Ceará elabore seu próprio plano de superação da miséria – integrado, obviamente com o “Plano Brasil sem Miséria” – e assuma seu protagonismo diante deste desafio. A seguir são apresentados alguns elementos essenciais para um conjunto de políticas que tenha este propósito de superação das condições de miséria. Por fim, são realizadas algumas proposições relacionadas com a base fundamental do desenho das ações necessárias para superação da pobreza extrema no Ceará.

3.1 POR QUE O CEARÁ NECESSITA DE UM PLANO DE SUPERAÇÃO DA MISÉRIA?

Para que possamos entender porque o estado do Ceará deve ser um dos maiores parceiros do “Plano Brasil sem Miséria”, é suficiente que observemos os números de sua pobreza extrema relativamente às outras unidades da federação e, por extensão, às macrorregiões do país. Os dados contidos na TABELA 1 nos ajudam nesta tarefa.

Por esta TABELA 1, observa-se que mais de 1,5 milhão de habitantes do Ceará vivem em situação de pobreza extrema, distribuídos em pouco mais de 362 mil domicílios. Em termos deste quantitativo de pessoas, o Estado é o terceiro do país, já que apenas Bahia e Maranhão apresentam números maiores. Em relação às condições domiciliares, a situação segue grave. Dos cinco indicadores de bem-estar utilizados – existência de banheiro no domicílio, esgotamento sanitário adequado, fornecimento adequado de água, fornecimento de energia elétrica e coleta regular de lixo – o Ceará apresenta números piores do que a região Nordeste em quatro deles. Apenas na cobertura dos serviços de energia elétrica (96,66%) o Estado supera os números de sua região (93,63%). Assim, observa-se que, considerando-se os domicílios em que vivem as pessoas extremamente pobres no Ceará, apenas 60% deles possuem banheiro exclusivo; tão somente 18% apresentam esgotamento sanitário adequado; o fornecimento de água por rede geral só atinge em torno de 56% dos domicílios e a coleta regular de lixo está presente apenas em por volta de 46% das residências.

Com relação às condições domiciliares do país, afirma-se que o acesso aos serviços públicos essenciais às pessoas em situação de extrema pobreza é bastante precário. Com exceção do fornecimento de energia elétrica, que caminha rapidamente

para universalização, percebe-se claramente uma ausência do Estado nos demais serviços. Em uma primeira análise, essa ausência estatal é fortemente relacionada com aspectos geográficos. Notadamente, os serviços públicos são menos ofertados nas Regiões Norte e Nordeste. O deslocamento geográfico do eixo de atuação estatal é condição essencial para erradicação da extrema pobreza no país e contribuirá para redução das disparidades regionais. Nesta direção, o Ceará, que possui indicadores tão inferiores, deveria ser, pelo “Plano Brasil sem Miséria”, uma das unidades da federação mais beneficiadas com a ampliação do acesso aos bens públicos fundamentais.

TABELA 1: Síntese do Padrão de Vida do Brasil, UF's e Macrorregiões,
Domicílios particulares permanentes em situação de Pobreza Extrema

UF's / Regiões	Nr Pessoas		Nr Domicílios	Banheiro	Esg. Sanitário	Água	Energia	Coleta
	Ext. Pobres		Ext. Pobreza	Existência	Rede/Fossa Sêptica	Rede Geral	Elétrica	de Lixo
	QT	%	QT	%	%	%	%	%
Acre	133.410	0,82%	27.519	27,28%	10,62%	26,34%	72,68%	38,37%
Alagoas	633.650	3,90%	146.611	68,38%	17,79%	51,00%	96,76%	58,83%
Amapá	82.924	0,51%	16.177	61,45%	11,34%	47,22%	94,26%	74,03%
Amazonas	648.694	3,99%	115.967	41,00%	14,42%	37,57%	76,15%	42,36%
Bahia	2.407.990	14,80%	591.079	66,33%	23,32%	61,19%	90,73%	51,15%
Ceará	1.502.924	9,24%	362.726	60,04%	18,11%	55,75%	96,66%	46,29%
Distrito Federal	46.588	0,29%	12.516	96,20%	67,43%	88,65%	98,92%	92,79%
Espírito Santo	144.885	0,89%	39.798	93,89%	44,01%	62,70%	98,16%	66,94%
Goiás	215.975	1,33%	69.203	91,83%	24,02%	63,83%	94,67%	78,60%
Maranhão	1.691.183	10,40%	369.415	33,88%	8,36%	47,52%	90,81%	24,51%
Mato Grosso	174.783	1,07%	49.307	81,46%	16,24%	52,95%	88,01%	58,98%
Mato Grosso do Sul	120.103	0,74%	33.193	79,68%	15,71%	70,03%	87,64%	61,63%
Minas Gerais	909.660	5,59%	237.803	82,83%	41,03%	60,95%	94,50%	55,88%
Pará	1.432.188	8,80%	292.871	45,15%	10,92%	32,91%	79,06%	40,81%
Paraíba	613.781	3,77%	153.502	71,34%	25,01%	54,17%	97,54%	54,90%
Paraná	306.638	1,89%	90.309	85,40%	32,09%	66,37%	95,32%	68,32%
Pernambuco	1.377.569	8,47%	341.651	73,43%	33,06%	56,62%	97,90%	59,94%
Piauí	665.732	4,09%	163.055	46,30%	11,41%	48,59%	83,48%	29,46%
Rio de Janeiro	586.585	3,61%	177.784	97,00%	65,90%	65,73%	99,09%	90,35%
Rio Grande do Norte	405.812	2,49%	101.196	81,63%	22,95%	68,78%	97,18%	63,26%
Rio Grande do Sul	306.651	1,89%	89.958	84,33%	42,51%	67,29%	95,94%	72,89%
Rondônia	121.290	0,75%	32.886	71,02%	11,87%	20,04%	87,70%	46,21%
Roraima	76.358	0,47%	15.626	50,62%	15,29%	44,99%	63,46%	36,75%
Santa Catarina	102.672	0,63%	31.019	87,45%	44,14%	55,65%	96,54%	71,98%
São Paulo	1.084.402	6,67%	331.986	97,82%	73,10%	88,03%	98,71%	95,49%
Sergipe	311.162	1,91%	74.688	78,59%	24,64%	64,88%	96,49%	63,20%
Tocantins	163.588	1,01%	41.588	61,68%	11,55%	56,81%	80,79%	47,09%
Centro-Oeste	557.449	3,43%	164.219	86,60%	23,31%	63,71%	91,57%	70,36%
Nordeste	9.609.803	59,07%	2.303.923	61,31%	20,49%	55,91%	93,53%	47,54%
Norte	2.658.452	16,34%	542.634	46,84%	11,90%	35,40%	78,77%	42,70%
Sudeste	2.725.532	16,75%	787.371	92,91%	60,32%	73,54%	97,50%	80,92%
Sul	715.961	4,40%	211.286	85,25%	38,30%	65,19%	95,76%	70,80%
BRASIL	16.267.197	100,00%	4.009.433	67,85%	28,20%	57,40%	92,35%	55,60%

Fonte: LEP/CAEN a partir do IBGE, Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010.

3.2 ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

Esta seção se ocupa da descrição de elementos que podem considerados como essenciais para um plano que pretenda superar a condição de pobreza extrema de um grande número de pessoas.

Inicialmente, é preciso haver um **controle central**. Acreditamos que o Governo do Estado precisa assumir o planejamento, a coordenação, a articulação, o gerenciamento e o controle das ações necessárias à superação da pobreza extrema no Ceará, em um trabalho integrado com as outras esferas de governo.

Em termos da operacionalização do Plano, é imprescindível que haja **focalização**, ou seja, é profundamente necessário que se identifique amplamente o público-alvo e suas respectivas características socioeconômicas. Os dados disponíveis⁴ até o momento são insuficientes para traçar políticas focalizadas e passíveis de avaliação com o devido rigor metodológico.

***PROPOSIÇÃO 1:** Para que se alcance a correta identificação dos beneficiários de um plano de superação da miséria, o caminho mais indicado é um **censo demográfico da pobreza**, que reconheça as pessoas e as várias dimensões do problema. Assim, este **censo** identificaria geograficamente os bolsões de miséria existentes, avaliando a dispersão regional e determinando aonde deveria ocorrer um choque de oferta nos serviços públicos. Ademais, serviria para identificar as carências sociais enfrentadas pelo público nas dimensões não exploradas pelas atuais pesquisas domiciliares, principalmente relativas à desestruturação familiar e à utilização de drogas lícitas ou ilícitas. Além disso, o **censo** garantiria o registro permanente ao longo do tempo da situação das famílias. Por fim, ressalte-se que uma boa avaliação dos resultados obtidos pelos investimentos nos programas só será possível com uma ótima cobertura das informações referentes à situação socioeconômica das famílias beneficiadas.*

⁴ Bases de dados como a PNAD e o CADÚNICO, embora fundamentais em outros contextos, não permitem o conhecimento completo das reais condições de vida dessas pessoas e nem suas exatas localizações geográficas.

A partir do conjunto de informações individuais, familiares e de domicílios, deve-se realizar o **desenho das ações** públicas, ou seja, é necessário determinar as medidas a serem adotadas para superar as várias dimensões do problema.

PROPOSIÇÃO 2: *As bases do **desenho de ações** devem ser: geração de empregos, programas de transferência direta de renda, retorno de ativos para os pobres e fornecimento de bens públicos. É fundamental a integração dos diversos programas mantidos pelas secretarias estaduais ou municipais, para que se potencialize o efeito sobre os beneficiários. Também é indispensável que as ações estejam em sintonia com os programas que fazem parte do “Plano Brasil sem Miséria”, direcionando algumas de suas políticas em função das particularidades do arranjo social cearense.*

Depois de identificados os beneficiários e determinado o conjunto de ações, são imprescindíveis o **controle** e as **avaliações** da política social. No que se refere ao controle, consiste em acompanhar e avaliar periodicamente as ações dos governos (federal, estadual ou municipal) para que, assim, possam ser corrigidas falhas na oferta de serviços, além de substanciar o redirecionamento e redimensionamento das políticas em execução e, ainda, combater o desperdício e a corrupção. Com relação às avaliações, elas são vitais para o conhecimento dos impactos das ações sociais, e substanciarão as mudanças no desenho inicial e a inclusão de novas linhas de atuação.

PROPOSIÇÃO 3: *Uma proposta de **controle** deveria incluir o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais e Municipais de combate à extrema pobreza, bem como possibilitar visitas regulares de um agente governamental aos beneficiários, procurando monitorar os resultados das ações, inclusive permitindo a construção de indicadores que, por sua vez, orientariam o processo de tomada de decisões relativas aos ajustes na política pública. Todos os programas precisam de **avaliações** de impacto sobre o público-alvo, com o devido rigor científico, para que se possa decidir pela continuidade, ampliação, redução ou eliminação da ação pública. Eventuais ajustes também devem ser identificados quando do processo de avaliação dos programas.*

Finalmente, deve-se ressaltar que é necessário o estabelecimento de **metas** que estados e municípios terão que atingir em relação a índices sociais como, por exemplo,

taxa de alfabetização de jovens e adultos na extrema pobreza, percentual de crianças matriculadas na escola, número de vagas em creches para as crianças nas áreas rurais, entre outros. Ademais, um plano de superação da miséria, assim como todas as políticas públicas, não pode prescindir de uma plataforma de **transparência**, que envolva as várias mídias para mobilização da sociedade como um todo, não tão somente para as populações beneficiadas.

PROPOSIÇÃO 4: *É necessário o estabelecimento e o controle de **metas** que o Ceará e seus municípios terão que atingir em relação a índices sociais. Da mesma forma, é preciso combater o desperdício de recursos públicos destinados à implementação de ações governamentais para o atingimento destas metas. Sugere-se o desenvolvimento de uma ampla plataforma de comunicação e **transparência** das ações de governo, para que todo o conjunto da sociedade possa acompanhar o cronograma de execução das políticas públicas, além de monitorar permanentemente a aplicação dos recursos nos diversos programas sociais em execução no Ceará.*

3.3 PROPOSIÇÕES ADICIONAIS

Sobre a base sugerida do desenho de ações, que inclui geração de empregos, programas de transferência direta de renda, retorno de ativos para os pobres e fornecimento de bens públicos, seguem as Proposições 5, 6, 7 e 8 de políticas, em temas que ainda necessitam de avanços no Ceará.

PROPOSIÇÃO 5: *Uma atenção muito especial deve ser dedicada às **políticas progressivas**, notadamente acesso a bens públicos essenciais como saúde, fornecimento de água e saneamento e, principalmente, educação. Não é possível superar permanentemente a condição de miséria sem um amplo programa de educação de qualidade, desde os níveis mais elementares, pois educação é chave para determinar o padrão de crescimento no longo prazo. Ademais, a disponibilidade de educação é o elemento transformador da condição social do indivíduo. Em termos agregados, o desenvolvimento de uma região ou país está diretamente associado ao nível de capital humano acumulado pela sociedade. Desta forma, níveis educacionais distintos em regiões de um país, geram desigualdades regionais que são observadas em diversas*

esferas sociais e econômicas. Os gastos com educação no Nordeste, por exemplo, são aproximadamente a metade da Região Sudeste, contribuindo para a perpetuação da pobreza e da desigualdade. Nessa direção, é necessário ampliar os investimentos e projetos destinados a reduzir a desigualdade educacional, bem como o uso da tecnologia para oferecer educação, principalmente nas áreas mais carentes. Além disso, é relevante incentivar a meritocracia no setor público educacional, bem como avaliar continuamente os professores e a gestão escolar, além de criar incentivos para a maior participação das famílias dos alunos nesta gestão. Segundo dados do Censo 2010 do IBGE, dos mais de um milhão e meio de cearenses em situação de pobreza extrema, 581 mil (39%) são crianças abaixo de quinze anos e 276 mil (18%) são adultos analfabetos. Essa realidade aponta que projetos para aceleração do crescimento e geração de empregos possuem efeitos limitados sobre o problema. A única solução realmente duradoura no longo prazo é uma forte inclusão educacional deste público. Desta forma, seria conveniente adotar-se uma política de discriminação reversa, na qual seriam estabelecidos programas de educação em tempo integral para essas comunidades. Os equipamentos educacionais construídos ou adaptados poderiam ser usados também para alfabetização de adultos e atendimentos básicos de saúde.

PROPOSIÇÃO 6: *Um dos grandes problemas de saúde pública é o problema das drogas, inclusive com larga penetração nas pequenas cidades do interior e nas faixas mais jovens da população. No país, atualmente, é muito difícil superar a condição de miséria sem um combate efetivo ao uso de drogas. Apesar dessa cruel realidade, o Governo brasileiro continua tratando o problema como sendo apenas um caso de polícia, quando deveria considerar o problema como de saúde pública. É necessária uma política nacional de prevenção e tratamento da dependência química, com a construção de uma rede de unidades de tratamento na qual se beneficiem também as famílias dos doentes. O Ceará, pelo protagonismo que deverá assumir no “Plano Brasil sem Miséria”, devido aos seus indicadores sociais, poderia, através de seus representantes no Congresso Nacional, encaminhar uma proposta com esta finalidade.*

PROPOSIÇÃO 7: *É necessário acabar com as renúncias fiscais como forma de atração de investimentos. Na década de sessenta do século passado, o pensamento econômico dominante indicava a industrialização da Região Nordeste como o principal*

objetivo das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais brasileiras. A suposição central era que o determinante da pobreza nordestina estava na escassez de capital privado, notadamente no setor industrial. Diante desta premissa, a União utilizou o incentivo fiscal e creditício às empresas que se instalassem nas regiões mais pobres. Decorridos cinquenta anos deste diagnóstico, as estatísticas econômicas apontam para o fracasso do modelo de desenvolvimento adotado. Entre 1960 e 2008, a participação do Nordeste no PIB brasileiro recuou de 14,8% para 13,1%, enquanto o PIB per capita não apresentou variação significativa em termos relativos, mantendo-se, aproximadamente, em 46% do PIB per capita nacional. Confirmando a ineficácia dos incentivos ao setor privado para a correção das desigualdades regionais, pesquisas recentes apontam que não existe diferencial de renda significativo entre os habitantes das diversas regiões brasileiras desde que tenham o mesmo nível educacional. O indivíduo não se encontra em situação de pobreza porque reside no Nordeste. A causa de seus infortúnios é uma gritante defasagem educacional medida em anos de estudo e em qualidade da educação. Desta forma, enquanto persistirem as diferenças regionais de aporte de recursos em educação, persistirão as desigualdades regionais de renda e desenvolvimento no Brasil.

PROPOSIÇÃO 8: *A reforma do Sistema Tributário não pode estar à margem dos objetivos de erradicação da miséria e redução da pobreza no país. A alta regressividade do sistema, derivada da utilização excessiva de impostos sobre o consumo, conspira contra esses objetivos. No Brasil, 56% dos gastos sociais do governo federal retornam ao Estado na forma de tributo, evidenciando que, em termos proporcionais, os mais pobres submetem-se a uma incidência maior dos tributos. Além disso, a distribuição dos recursos arrecadados entre as unidades subnacionais não possui equidade, gerando uma oferta desigual de bens públicos, tanto em quantidade como em qualidade, contribuindo para o agravamento da situação e inserindo ao contexto um vetor regional. Por um lado, é preciso manter a discussão da Reforma Tributária sobre a ótica da eficiência, entretanto, a inclusão da equidade ao debate é necessária. Uma política de longo prazo que teria efeitos sobre a desigualdade pessoal e regional da renda seria o estabelecimento de metas que garantissem gastos com educação e saúde por habitante uniformes em todo o território nacional. Um sistema*

tributário que não disponibilize os meios necessários para atingir essa premissa não contribui para a solução dos problemas sociais brasileiros.

O Brasil possui uma das maiores desigualdades de renda do mundo. Um elemento responsável por essa situação é o Sistema Tributário, que é alicerçado principalmente na tributação indireta, sendo, desta forma, regressivo, ou seja, exigindo contribuições percentuais maiores daqueles que possuem uma menor renda. Esta anomalia fica evidente quando se verifica que 56% dos gastos sociais do Governo Federal retornam ao setor público na forma de tributo⁵. A TABELA 2 mostra a incidência da tributação segundo a renda mensal *per capita*, evidenciando que, em termos proporcionais, os mais pobres submetem-se a uma incidência maior dos tributos.

TABELA 2 - Brasil: Carga Tributária por Classe de Renda - 2008

Renda Mensal Familiar	Carga Tributária 2008 (%)
até 2 SM	53,9
2 a 3	41,9
3 a 5	37,4
5 a 6	35,3
6 a 8	35,0
8 a 10	35,0
10 a 15	33,7
15 a 20	31,3
20 a 30	31,7
Mais de 30 SM	29,0

Fonte: IPEA (2009)

O debate atual sobre a necessidade de uma reforma tributária privilegia a correção dos entraves à eficiência da economia, colocando à margem a questão da busca por uma tributação com maior equidade. Note que a regressividade do sistema possui também implicações regionais, já que a população de menor renda está concentrada nas regiões Norte e Nordeste do país.

⁵ IPEA (2011)

Por outro lado, as regras de distribuição dos recursos arrecadados entre as unidades subnacionais não conseguem eliminar a distorção provocada pela regressividade presente na cobrança dos impostos. Estados e municípios da Região Nordeste, que, como exposto na TABELA 1, concentram 59% das pessoas em extrema pobreza, são subfinanciados. A consequência desta carência de recursos se manifesta na oferta desigual de bens públicos, tanto em quantidade como em qualidade, contribuindo para o agravamento da situação e inserindo ao contexto um vetor regional⁶. Na TABELA 3 são apresentadas as receitas disponíveis por habitante de estados e municípios. Os dados estão agrupados por grandes regiões. Nas duas últimas linhas apresentam-se a disponibilidade de receita dos entes subnacionais no Ceará e sua proporção com respeito a estados e municípios de São Paulo. Ao se analisar os dados, percebe-se claramente a insuficiência de recursos na Região Nordeste⁷, exemplificado pela situação do Ceará. A receita pública no Ceará é apenas 56% da paulista. Os gastos com saúde no Ceará são apenas 64% do registrado no estado mais rico da Federação. Os números são similares para os gastos com Educação.

TABELA 3: Receita Corrente e Gastos por Função de estados e municípios - 2008

Região e UF	Receita Corrente por Habitante	Gastos na Função Saúde	Gastos na Função Educação
Norte	2.937,24	545,50	669,52
Nordeste	2.338,99	510,29	575,58
Sudeste	3.590,63	651,75	829,32
Sul	3.295,23	575,02	758,35
Centro-Oeste	3.595,25	644,57	744,35
CE	2.189,15	466,58	704,45
CE/SP (%)	56%	64%	69%

Nota: Na receita corrente por habitante, os valores são os relativos a execução orçamentária. No caso dos gastos com saúde e educação, utilizaram-se as despesas empenhadas.

Fonte: elaborado pelos autores com dados brutos da STN-MF.

⁶ O Relatório de Pesquisa nº 10 do LEP/CAEN/UFC mostrou que mesmo entre os indivíduos em extrema pobreza prevalece uma grande disparidade regional nas condições de vida dessa população. Enquanto em SP, 98 % dos domicílios das pessoas em situação de extrema pobreza possuem um banheiro de uso exclusivo, no Ceará esse indicador atinge apenas 60% dos domicílios dos habitantes em situação de extrema pobreza.

⁷ Além desse subfinanciamento, estudo recente da Secretaria Receita Federal aponta que as renúncias tributárias da União estão concentradas na Região Norte (10,6% do PIB regional), não existindo diferenças significativas no volume relativo de concessão de renúncias entre as regiões Nordeste e Sudeste, sendo respectivamente 2,7% e 2,5% dos PIBs regionais. SRF (2011).

Considerando que estados e municípios são os grandes provedores de serviços públicos à população, principalmente para as parcelas mais pobres, é necessário corrigir essa situação. Uma política nacional de longo prazo que teria efeitos sobre a desigualdade pessoal e regional da renda seria o estabelecimento de metas que garantissem gastos com educação e saúde por habitante uniformes em todo o território nacional. Um sistema tributário e de repartição de receitas que não disponibilize os meios necessários para atingir essa premissa, não contribui para a solução dos problemas sociais brasileiros.

Políticas unilaterais de redução da carga tributária pelos estados e municípios mais pobres são agravantes do problema da desigualdade e pobreza no país. Estados e municípios necessitam de recursos adicionais para financiarem suas atividades. O imposto mais relevante, em termos absolutos, à disposição dos estados é o ICMS. Tributo eminentemente de fins arrecadatórios não se prestando para fins de políticas sociais, salvo raras exceções, onde se pode separar o consumidor por nível social, como no caso da tributação da energia elétrica. Reduções de carga tributária promovidas recentemente pelo Estado do Ceará podem produzir alguns efeitos positivos na dinâmica econômica, mas é bastante improvável que esses benefícios atinjam o público alvo do “Plano Brasil sem Miséria”. Além disso, renunciar receitas implica em reduzir gastos. Como se demonstrou anteriormente, o problema nordestino não é o excesso de atividade estatal, e sim uma efetiva carência. A hipótese de que a redução da incidência tributária induziria uma redução nos preços e um conseqüente aumento da demanda suficientemente grande para compensar a redução da alíquota é uma possibilidade teórica, entretanto necessita de evidências empíricas que a sustentem.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo contribui para o debate sobre o modelo de desenvolvimento do Ceará ao enfatizar que o combate à pobreza e à desigualdade é importante para a elevação da renda e para redução de gastos com atividades improdutivas, além de apoiarem à ampliação do mercado interno. Assim, deve-se, para melhoria da qualidade do desenvolvimento econômico no Estado, aumentar a produtividade das pessoas mais

pobres. Para tanto, são necessárias políticas públicas focadas prioritariamente no desenvolvimento humano, pois assim os impactos são mais expressivos.

O Estado do Ceará precisa assumir o protagonismo no apoio ao “Plano Brasil sem Miséria”, uma vez que ele responde por quase 9% dos extremamente pobres do país, possuindo o terceiro maior quantitativo de pessoas – 1,5 milhão! - vivendo sob estas condições. Em termos das várias dimensões da pobreza, observa-se que, considerando-se os domicílios em que vivem as pessoas em situação de miséria no Estado, apenas 60% deles possuem banheiro exclusivo; tão somente 18% apresentam esgotamento sanitário adequado; o fornecimento de água por rede geral só atinge em torno de 56% dos domicílios e a coleta regular de lixo está presente em por volta de 46% das residências. Ou seja, a atuação estatal em termos do aumento ao acesso a bens públicos essenciais é condição imprescindível para a superação da extrema pobreza no Ceará.

Com relação aos elementos fundamentais para um plano de combate à miséria, o estudo realiza algumas proposições de políticas, que incluem um censo demográfico da pobreza, para ampla identificação dos beneficiários, além de visitas regulares de agentes governamentais às famílias. Além disso, sugere-se uma reforma tributária também sob a ótica da equidade, bem como o fim das renúncias fiscais como forma de atração de investimentos e o combate ao desperdício e à corrupção. De forma especial, a pesquisa recomenda ainda a valorização das políticas realmente progressivas como a ampliação dos serviços públicos, notadamente educação de qualidade desde os níveis mais elementares de ensino. Por fim, o relatório afirma ser necessário um controle central para o conjunto de programas de atendimento às pessoas, e sugere que este papel seja desempenhado pelo Governo do Estado, que, neste caso, precisaria assumir o planejamento, a coordenação, a articulação, o gerenciamento e o controle das ações necessárias à superação da pobreza extrema no Ceará, em um trabalho integrado com as outras esferas de governo.

APENDICE I
Nota Metodológica

Para obter as receitas correntes agregadas de unidades federadas e municípios utilizaram-se os dados coletados e divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, relativos ao ano-base de 2009 que estão disponíveis em http://www.stn.gov.br/estados_municipios/index.asp. Para evitar a dupla contagem de receitas transferidas, bem como os ajustes derivados dos aportes do FUNDEB. Realizou-se o seguinte ajuste no processo de agregação, somando-se as receitas com símbolo (+) e subtraindo-se as receitas marcadas com (-).

Código Contábil	Descrição	Esfera de Governo	Operação
1.0.00.00.00	Receitas Correntes	UF	(+)
1.0.00.00.00	Receitas Correntes	Municípios	(+)
1.7.22.00.00	Transferências dos Estados	Municípios	(-)
1.7.23.00.00	Transferências dos Municípios	Municípios	(-)
1.7.24.00.00	Transferências Multigovernamentais	Municípios	(-)
1.7.62.00.00	Transferências de Convênios dos Estados	Municípios	(-)
1.7.63.00.00	Transferências de Convênios dos Municípios	Municípios	(-)

REFERÊNCIAS:

PREBISCH, R. **El desarrollo econômico en America Latina y algunos de sus principales problemas**. El Trimestre Económico v. 0(249), p. 175-245. 1949.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34^a Ed. Companhia das Letras. São Paulo: 1959.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil: Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Financiamento**. Texto para Discussão n. 101. Senado Federal, Brasília: 2011.

PESSOA, S. **Economia regional, crescimento econômico e desigualdade regional de renda**. Ensaio Econômicos n. 355. EPGE/FGV, Rio de Janeiro: 1999.

BARROS, A. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções**. Elsevier, Rio de Janeiro: 2011.

BARROS, R; MENDONÇA, R. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. IPE/USP. São Paulo: 1997.

LEP/CAEN/UFC. **Uma caracterização da extrema pobreza no Brasil**. Relatório de Pesquisa n. 8. CAEN/UFC: 2011.

LEP/CAEN/UFC. **A quem se destina o plano “Brasil sem miséria”?: perfil dos extremamente pobres no país**. Relatório de Pesquisa n. 10. CAEN/UFC: 2011.

IPEA. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda**. Comunicado do IPEA n. 75. Brasília: 2011

IPEA. **Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil**. Comunicado da Presidência n. 22. IPEA (2009).

SRF. **Gastos Tributários no Brasil**. Apresentação no II Workshop de Gastos Tributário. Brasília: 2011. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2160/Gastos_Tributarios_no_Brasil.pdf>>