



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL

ALESSANDRO COSTA DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP) NO
ESTADO DO CEARÁ ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2022

FORTALEZA

2024

ALESSANDRO COSTA DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP) NO
ESTADO DO CEARÁ ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2022

Dissertação apresentada ao Programa de
Economia Profissional, como requisito
parcial para a obtenção do Título de Mestre em
Economia.

Orientador: Prof. Pablo Urano de Carvalho
Castelar

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S233a Santos, Alessandro Costa dos.
AVALIAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP) NO ESTADO DO
CEARÁ ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2022 / Alessandro Costa dos Santos. – 2024.
61 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Pablo Urano de Carvalho Castelar.

1. Fundo Estadual de Combate à Pobreza. 2. FECOP. 3. Políticas Públicas. 4. Ceará. I. Título.
CDD 330

ALESSANDRO COSTA DOS SANTOS

AVALIAÇÃO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP) NO
ESTADO DO CEARÁ ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2022

Dissertação apresentada ao Programa de
Economia Profissional, como requisito
parcial para a obtenção do Título de Mestre em
Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pablo Urano de Carvalho
Castelar.

Aprovada em 28 de julho de 2024.

Banca examinadora

Prof. Dr. Pablo Urano de Carvalho Castelar
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Vitor Borges Monteiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Daniel Tomaz de Sousa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha esposa, Daiane do Carmo B. Da Silva Costa.

AGRADECIMENTOS

À Daiane, minha esposa, por ter acompanhado e comemorado minhas últimas conquistas.

Ao meu orientador, professor Pablo Urano, por todas as contribuições e disponibilidade.

Aos professores participantes da banca examinadora, por terem aceitado o convite.

A todos os meus colegas de turma.

À Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, por não apenas ajudar a custear parte do investimento neste projeto de vida, mas também por estimular a participação.

À Universidade Federal do Ceará, por me proporcionar o título de Mestre.

A todos os que contribuíram para a minha formação.

RESUMO

Este estudo visa avaliar o FECOP sob dois aspectos principais: a distribuição de receitas e a eficiência na redução da população abaixo da linha da pobreza. Os objetivos específicos são (i) analisar se as receitas do FECOP estão sendo distribuídas de acordo com a situação de pobreza em cada município cearense e (ii) mensurar a eficiência das despesas financiadas pelo FECOP na redução do número de pessoas abaixo da linha da pobreza. A análise abrange dados dos Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do FECOP de 2017 a 2022. Para avaliar a distribuição de receitas, foi utilizado o Índice Municipal de Cobertura, que verifica se os recursos direcionados aos municípios são proporcionais ao número de pessoas pobres. A eficiência das despesas foi medida por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), identificando onde os gastos foram mais ou menos eficientes. Os resultados indicam uma redução real de 13,5% nos recursos do FECOP entre 2017 e 2022, apesar do crescimento nominal das despesas. A proporção de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza manteve-se estável em torno de 38,75% entre 2017 e 2021, mas saltou para cerca de 45% em 2022, devido a mudanças no valor que define a linha de pobreza. A análise da distribuição de recursos mostrou que, em média, os municípios receberam montantes insuficientes para a proporção de pessoas pobres, com piora significativa após a pandemia de COVID-19. Em 2017, 61% dos municípios apresentaram um Índice Municipal de Cobertura abaixo de 0,7, percentual que aumentou para 92,9% em 2022. A eficiência dos gastos do FECOP na redução da pobreza, medida pela DEA, mostrou que poucos municípios se beneficiaram de maneira significativa.

Palavras-chave: Fundo Estadual de Combate à Pobreza; FECOP; Políticas Públicas; Ceará.

ABSTRACT

This work aims to evaluate the FECOP program from two main perspectives: the distribution of funds and the efficiency in reducing the population below the poverty line. The specific objectives are (i) to analyze whether FECOP funds are being distributed according to the poverty situation in each municipality of Ceará and (ii) to measure the efficiency of expenditures financed by FECOP in reducing the number of people below the poverty line. The analysis covers data from the FECOP Physical-Financial Performance Reports from 2017 to 2022. To evaluate the distribution of funds, the Municipal Coverage Index was used to check if the resources directed to the municipalities are proportional to the number of poor people. The efficiency of expenditures was measured using Data Envelopment Analysis (DEA), identifying where spending was more or less efficient. The results indicate a real decrease of 13.5% in FECOP resources between 2017 and 2022, despite the nominal growth in expenditures. The proportion of people living below the poverty line remained stable at around 38.75% between 2017 and 2021, but jumped to about 45% in 2022, due to changes in the poverty line value. The analysis of the distribution of resources showed that, on average, municipalities received insufficient amounts relative to the proportion of poor people, with a significant worsening after the COVID-19 pandemic. In 2017, 61% of the municipalities had a Municipal Coverage Index below 0.7, a percentage that increased to 92.9% in 2022. The efficiency of FECOP expenditures in reducing poverty, measured by DEA, showed that few municipalities benefited significantly.

Keywords: State Fund to Combat Poverty; FECOP; Public Policies; Ceará.

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Volume de recursos do FECOP aplicados em municípios - 2017 a 2022..... | 36 |
| Figura 2 - População total abaixo da linha da pobreza - 2017 a 2022..... | 37 |
| Figura 3 - Valor médio do FECOP per capita por município - 2017 a 2022 | 38 |
| Figura 4 - Taxa de pobreza municipal média - 2017 a 2022 | 39 |
| Figura 5 - Dispersão FECOP per capita vs taxa municipal de pobreza..... | 41 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Estatísticas descritivas | 41 |
| Tabela 2 – Municípios com os maiores e menores IMCs - 2017 | 42 |
| Tabela 3 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2018..... | 43 |
| Tabela 4 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2019..... | 45 |
| Tabela 5 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2020..... | 45 |
| Tabela 6 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2021 | 46 |
| Tabela 7 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2022..... | 46 |
| Tabela 8 – IMC médio por região de planejamento – 2017 a 2022..... | 47 |
| Tabela 9 – Escore de eficiência por região de planejamento (DEA-CCR) – 2017 a 2022..... | 48 |
| Tabela 10 – Escore de eficiência por região de planejamento (DEA-BCC) – 2017 a 2022..... | 49 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 | TEORIAS SOBRE O COMBATE À POBREZA..... | 13 |
| 2.1 | Teorias da justiça social e sua relação com políticas de combate à pobreza..... | 13 |
| 2.2 | Teorias econômicas e sociológicas sobre a pobreza..... | 14 |
| 2.3 | Abordagens psicossociais no entendimento da pobreza..... | 16 |
| 3 | POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA..... | 19 |
| 3.1 | Histórico de políticas de combate à pobreza no Brasil..... | 19 |
| 3.2 | Programas sociais federais e estaduais voltados para a redução da pobreza..... | 20 |
| 3.3 | Avaliação de impacto de políticas públicas de combate à pobreza..... | 21 |
| 4 | FUNDAMENTOS DO FECOP..... | 24 |
| 4.1 | Legislação e normativas que criaram o FECOP..... | 24 |
| 4.2 | Estrutura organizacional do FECOP..... | 25 |
| 4.3 | Análise empírica da efetividade do FECOP..... | 26 |
| 5 | METODOLOGIA E BASE DE DADOS..... | 28 |
| 5.1 | Base de dados e estratégia empírica..... | 29 |
| 5.2 | Índice municipal de cobertura..... | 30 |
| 5.3 | Análise de eficiência..... | 31 |
| 6 | RESULTADOS..... | 34 |
| 6.1 | Análise descritiva..... | 34 |
| 6.2 | Índice municipal de cobertura..... | 41 |
| 6.3 | Análise de eficiência..... | 46 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 51 |
| | REFERÊNCIAS | 53 |
| | APÊNDICE A – TABELAS E QUADROS ADICIONAIS | 58 |

1 INTRODUÇÃO

A pobreza é um desafio persistente e multifacetado enfrentado por muitos países, incluindo o Brasil. Em 2021, conforme Neri (2022), a quantidade de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões, representando cerca de 29,6% da população total do país. Este número reflete um aumento de 9,6 milhões em relação a 2019, destacando o impacto da pandemia na ampliação da pobreza. A situação foi especialmente grave no Maranhão, onde a taxa de pobreza alcançou 57,90%, contrastando com Santa Catarina, que apresentou a menor taxa, de 10,16%.

No Estado do Ceará, a questão da pobreza é particularmente relevante, com uma parcela significativa da população vivendo em condições precárias. Ainda conforme Neri (2022), em 2021, a taxa de pobreza no Ceará foi de 45,89%, a décima primeira maior do país, refletindo um aumento de 3,76 pontos percentuais desde 2019. Este aumento acentuado ressalta os desafios socioeconômicos enfrentados pelo estado durante a pandemia, que agravou as condições já difíceis de muitas famílias cearenses. Essa realidade não apenas afeta o bem-estar dos indivíduos, mas também tem implicações significativas para o desenvolvimento social, econômico e político da região (Holanda *et al.*, 2006). Para lidar com essa questão, o governo do Ceará criou o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), uma iniciativa que busca reduzir os níveis de pobreza e de extrema pobreza no estado. O Fundo desempenha um papel importante na implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população mais vulnerável (Silva, 2021).

A pobreza no Ceará é influenciada por uma série de fatores, incluindo desigualdades regionais, falta de acesso a serviços básicos, limitações de oportunidades econômicas e outros determinantes sociais. Esses desafios tornam ainda mais relevante a análise das políticas de combate à pobreza. Além disso, o contexto político e econômico do Brasil também desempenha um papel importante na forma como as políticas de combate à pobreza são desenvolvidas e implementadas, e essas considerações devem ser levadas em conta ao avaliar tais políticas (De Souza *et al.*, 2017).

Ao explorar o contexto do FECOP, é importante reconhecer que a pobreza não é um problema homogêneo, e diferentes regiões e grupos populacionais podem enfrentar desafios específicos. Portanto, a análise do Fundo Estadual de Combate à Pobreza deve ser sensível a essas nuances e levar em consideração as características únicas do estado do Ceará.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o FECOP sob dois aspectos fundamentais: a distribuição de receitas e a eficiência na redução da população abaixo da linha da pobreza. Assim, os objetivos desta dissertação são dois e podem ser definidos da seguinte forma: (i) analisar se as receitas do FECOP têm sido distribuídas de forma condizente com a situação de pobreza em cada município cearense e (ii) mensurar se as despesas financiadas através de recursos do FECOP têm sido eficientes na redução do quantitativo de pessoas abaixo da linha da pobreza nos municípios cearenses.

A avaliação da distribuição de recursos e eficiência de programas como o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) é essencial para a formulação de políticas públicas informadas. Dada a persistente pobreza no Ceará e os substanciais recursos investidos no FECOP, é crucial compreender a efetividade dessas políticas para garantir o uso eficiente dos recursos públicos e prestar contas à sociedade. A transparência e a prestação de contas são pilares da governança democrática, e esta pesquisa contribuirá para esse propósito.

Além disso, avaliar a efetividade das políticas de combate à pobreza pode resultar em melhorias significativas na vida das pessoas mais vulneráveis, proporcionando-lhes acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas. A pesquisa sobre o FECOP também tem relevância acadêmica, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre políticas sociais e econômicas, com potencial aplicação em outras regiões e contextos.

Ao identificar os sucessos e desafios do FECOP, a pesquisa poderá fornecer recomendações baseadas em evidências para fortalecer seu impacto, promovendo uma abordagem mais eficaz no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza. Assim, a pesquisa é relevante tanto para a formulação de políticas públicas quanto para o interesse da sociedade civil e o desenvolvimento do conhecimento acadêmico.

Para consecução dos objetivos aqui pretendidos, são utilizados dados extraídos dos Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do FECOP, considerando o período entre 2017 e 2022. Para analisar o comportamento da distribuição de receitas, é calculado o Índice Municipal de Cobertura proposto em Melo Filho (2012), que permite identificar se os recursos direcionados para determinados municípios são condizentes com o quantitativo de pessoas pobres naquela região.

A análise de eficiência segue a abordagem já estabelecida na literatura e aplica a metodologia de Análise Envoltória de Dados (ou DEA, de *Data Envelopment Analysis*) para determinar em que regiões os gastos estão sendo mais ou menos eficientes. A DEA é uma técnica de programação linear usada para medir a eficiência relativa de unidades decisórias, que, neste contexto, são os municípios. A eficiência é definida como a capacidade de

transformar insumos em produtos da maneira mais eficaz possível, onde uma unidade eficiente é aquela que maximiza os produtos (redução da taxa de pobreza) dados certos insumos (gastos públicos per capita financiados pelo FECOP).

Os resultados obtidos sugerem que, em geral, existe insuficiência de recursos aplicados frente a situação de pobreza enfrentada na maioria dos municípios. Adicionalmente, os escores de eficiência calculados pela metodologia adotada traçam um cenário em que os gastos financiados pelo FECOP foram eficientes na redução da taxa de pobreza municipal em poucos municípios.

Além desta introdução, este trabalho segue com uma seção de discussão teórica sobre justiça social e sua relação com políticas de combate à pobreza, bem como sobre teorias econômicas e sociológicas a respeito do tema. Em seguida, apresenta-se um breve histórico das políticas de combate à pobreza no país, incluindo os programas sociais federais e estaduais voltados ao combate à pobreza, além da avaliação do impacto dessas políticas. Logo após, são trazidos os fundamentos do FECOP, ou seja, legislação e normatização do Fundo, além dos seus objetivos específicos e das suas fontes de financiamento. Por fim, apresenta-se a metodologia adotada para avaliar o Fundo e os resultados obtidos quanto à análise documental e estatística da sua eficiência, eficácia e efetividade, além de desafios a serem superados e sugestões de possíveis soluções para os desafios identificados.

2 TEORIAS SOBRE COMBATE À POBREZA

2.1 Teorias da justiça social e sua relação com políticas de combate à pobreza

As teorias da justiça social desempenham um papel fundamental na concepção e implementação de políticas de combate à pobreza, oferecendo um alicerce ético e filosófico para orientar as decisões nesse campo. Diversas teorias têm contribuído para moldar o entendimento contemporâneo de como as sociedades devem abordar a pobreza e promover a inclusão social. Uma das teorias mais influentes nesse contexto é a Teoria da Justiça de John Rawls, que postula que as desigualdades sociais devem ser estruturadas de modo a beneficiar principalmente os menos favorecidos. Isso implica que as políticas de combate à pobreza devem ser desenhadas de forma a priorizar a melhoria das condições de vida das camadas mais vulneráveis da sociedade. Esse enfoque coloca a justiça social como o alicerce moral das ações de redução da pobreza (Zeifert *et al.*, 2020).

Expandindo essa visão, a Teoria do Reconhecimento, formulada por Axel Honneth, ressalta a relevância do reconhecimento e da integração social como elementos fundamentais da equidade social (Honneth, 2009).

Amartya Sen enriquece essa discussão com a Abordagem das Capacidades, que realça a importância de ampliar as oportunidades e habilidades das pessoas como um critério de justiça social. Isso sugere que políticas de enfrentamento à pobreza devem dedicar-se não apenas a mitigar a privação material, mas também a capacitar os indivíduos, permitindo-lhes escolher e alcançar seus próprios objetivos de vida (Sen, 2000). Essas teorias proporcionam bases sólidas para a concepção de políticas de combate à pobreza que visam não apenas a redução das desigualdades materiais, mas também a promoção da dignidade e da igualdade de oportunidades.

Nesse sentido, políticas baseadas na Teoria da Justiça de Rawls podem priorizar recursos para os menos favorecidos (Rawls, 2003), enquanto aquelas fundamentadas na Teoria do Reconhecimento podem incluir medidas de promoção da igualdade de gênero, respeito às identidades étnicas e culturais, e garantia dos direitos das minorias.

Além disso, as teorias de justiça social proporcionam meios para consolidação de sociedades mais inclusivas e democráticas, uma vez que, ao terem suas necessidades básicas providas, essas pessoas passam a ser mais produtivas, consequentemente enxergando-se como verdadeiros cidadãos. Outro ponto a ser destacado nas teorias de justiça social é o seu caráter

desenvolvimentista, ou seja, quando as políticas públicas de combate à pobreza e de inclusão social são bem implementadas e obtêm o alcance almejado, uma parte considerável da sociedade é incluída no processo de geração de emprego e renda, além do empreendedorismo, promovendo assim uma sociedade mais produtiva e menos dependente de grandes investimentos no combate a mazelas sociais.

2.2 Teorias econômicas e sociológicas sobre a pobreza

As teorias econômicas e sociológicas também desempenham papéis importantes na análise e no enfrentamento da pobreza, proporcionando uma compreensão abrangente das suas causas e soluções. Enquanto as teorias econômicas se concentram nas implicações financeiras e nos investimentos em recursos humanos, as teorias sociológicas exploram as dinâmicas sociais e estruturais subjacentes à pobreza.

A Teoria do Capital Humano, por exemplo, surgiu na década de 1960 como uma resposta à teoria neoclássica. Ela argumenta que o desenvolvimento de habilidades, conhecimento e saúde é um ativo valioso que pode melhorar as perspectivas de emprego e renda das pessoas. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza podem concentrar-se em proporcionar oportunidades educacionais e acesso a serviços de saúde de qualidade, capacitando os indivíduos a escaparem da pobreza (Vásquez *et al.*, 2018).

Schultz (1963), por exemplo, argumenta que a educação e o treinamento são investimentos que aumentam a produtividade dos trabalhadores e o crescimento econômico. Já Becker (1964) desenvolve efetivamente a teoria do capital humano e a aplica a diversas áreas da economia, como educação, saúde, família e migração. A partir desse ponto, diversos autores¹ contribuem para a discussão da importância do capital humano para o desenvolvimento.

A Teoria do Ciclo de Vida, outra abordagem econômica, enfoca eventos imprevisíveis ao longo da vida, como desemprego, doença ou divórcio, como causas da pobreza. Isso sugere a necessidade de políticas que ofereçam suporte financeiro durante esses momentos de crise e promovam a poupança e o planejamento para o futuro, evitando a pobreza na velhice (Bittar, 2017). Autores como Hall (1978) e, posteriormente, Deaton (1985) e Modigliani (1986) foram essenciais para o desenvolvimento dessa perspectiva².

Por outro lado, as teorias sociológicas exploram as dimensões sociais e estruturais da pobreza. A Teoria do Funcionalismo, por exemplo, argumenta que a pobreza pode ter um

¹ Ver, por exemplo, Viana e De Lima (2010)

² Para revisão mais extensa da literatura ver, por exemplo, Da Costa (2011)

papel funcional na sociedade, incentivando a mobilidade social e a motivação para o trabalho. Desde as contribuições de Rokeach (1973)³, é possível identificar tipologias que auxiliaram em seu entendimento nos níveis cultural e individual (Medeiros, 2011)⁴. Destacam-se na vertente sociológica (nível cultural) os modelos teóricos de Hofstede (1984)⁵ e Inglehart (1977)⁶, enquanto, em nível individual, os autores mais clássicos têm sido Rokeach (1973) e Schwartz (1992)⁷, surgindo mais recentemente a teoria proposta por Gouveia, denominada como Teoria Funcionalista dos Valores Humanos (Gouveia, 2017).

Já a Teoria da Estratificação Social argumenta que a pobreza é resultado das estruturas sociais que limitam o acesso a recursos e oportunidades para determinados grupos da sociedade. Ela destaca a importância de políticas que busquem reduzir as desigualdades econômicas e sociais como forma de enfrentar a pobreza (Freitas, 2021).

Além dessas, tem-se a Teoria da Reprodução Social (TRS), a qual argumenta que a pobreza é perpetuada ao longo das gerações devido à transmissão de desvantagens de pais para filhos. Ruas (2021), baseia-se na obra de Lise Vogel (2013 [1983])⁸, pioneira em sistematizar uma proposta de teoria unitária cujo ponto de partida fosse a análise da produção e da reprodução da força de trabalho, constituindo a base para a atual formulação da TRS. Essa perspectiva destaca a necessidade de políticas que rompam esse ciclo de reprodução social da pobreza, proporcionando apoio e oportunidades para as famílias em situação de vulnerabilidade (Ruas, 2021).

Compreender essas diversas teorias e integrar seus pontos pode ser fundamental na formulação de políticas de combate à pobreza mais eficazes. Uma abordagem holística que leve em consideração tanto as causas individuais quanto as estruturais da pobreza pode contribuir para a criação de políticas mais abrangentes e eficazes no enfrentamento da pobreza e na promoção da igualdade social. É importante reconhecer que a pobreza é um fenômeno complexo e multidimensional, e as teorias econômicas e sociológicas oferecem ferramentas valiosas para uma abordagem mais completa e efetiva para combatê-la.

³ Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. Free Press.

⁴ Medeiros, E. D. (2011). *Teoria funcionalista dos valores humanos: Testando sua adequação intra e interculturalmente* (Tese de doutorado não publicada). Departamento de Psicologia, Universidade Federal da Paraíba.

⁵ Hofstede, G. (1984). *Culture's consequences: International differences in work-related values* Sage Publications.

⁶ Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics* Princeton University Press.

⁷ Schwartz, S. H. (1992). Universal in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In M. P. Zanna (Ed.), *Advanced in Experimental Social Psychology* (pp. 1-65). Academic Press.

⁸ VOGEL, Lise. *Marxism and the Oppression of Women: Toward a Unitary Theory*. Chicago: Haymarket Books, 2013 [1983].

2.3 Abordagens psicossociais no entendimento da pobreza

As perspectivas psicossociais desempenham outro papel de relevância na análise da pobreza, oferecendo uma visão abrangente e multifacetada desse fenômeno. Enquanto as abordagens econômicas e sociológicas concentram-se principalmente nos aspectos materiais e estruturais relacionados à pobreza, as abordagens psicossociais investigam as facetas emocionais, cognitivas e interpessoais presentes nesse cenário.

Uma abordagem notável é a Teoria da Privação Relativa. Essa teoria foi proposta no início da década de 1960 por Serge Moscovici, um psicólogo social nascido na Romênia e radicado na França, com a publicação do livro “*La psychanalyse, son image et son public*”⁹, sendo a teoria que embasou a proposta de Barbosa e Moura (2021), realizada a partir de uma perspectiva qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com moradoras de uma comunidade em situação de pobreza situada em uma cidade de pequeno porte no Nordeste brasileiro.

De acordo com essa teoria, a pobreza não se resume apenas à escassez de bens e serviços, mas também envolve a percepção de estar em desvantagem em relação aos outros na sociedade. Essa perspectiva enfatiza como a pobreza pode gerar sentimentos de desesperança, baixa autoestima e exclusão social, impactando negativamente o bem-estar psicológico das pessoas (Barbosa; Moura, 2021).

Outra abordagem relevante é a Teoria da Escassez, na qual embasaram-se De Alencar e Simplício (2020) em sua obra a respeito da importância do FECOP no combate à pobreza no Brasil, explorando como a falta de recursos financeiros pode afetar a tomada de decisões e o funcionamento cognitivo das pessoas em situação de pobreza. Essa teoria sugere que a escassez de recursos pode levar a uma focalização excessiva em questões imediatas, dificultando o planejamento de longo prazo e a tomada de decisões eficazes.

Além disso, as abordagens psicossociais consideram como o estigma associado à pobreza pode ter um impacto profundo na saúde mental dos indivíduos. A estigmatização pode resultar em sentimentos de vergonha e de isolamento social, dificultando a busca de ajuda e o acesso a serviços de apoio. Essa dimensão emocional da pobreza destaca a importância de abordagens sensíveis e livres de preconceitos no combate à pobreza. As experiências de

⁹ MOSCOVICI, S. *La psychanalyse: son image et son public*. Paris: PUF, 1961/1976.

adversidades na infância também são exploradas pelas abordagens psicossociais como fatores que podem aumentar o risco de pobreza na vida adulta.

A Teoria da Resiliência é uma perspectiva que destaca a importância do apoio social, da educação e do fortalecimento de habilidades pessoais como fatores que promovem a resiliência em meio à pobreza.

De acordo com Fantova (2008)¹⁰ e Ojeda (2004)¹¹, a Teoria da Resiliência pode ser estudada sob três diferentes perspectivas, ou correntes, sendo a norte-americana ou anglo-saxônica, a europeia e a latino-americana. A corrente norte-americana seria mais focada no indivíduo, tomando como análise da resiliência dados quantificáveis resultantes da interação entre o sujeito e o meio no qual estaria inserido. A corrente europeia, por sua vez, teria uma perspectiva ética e mais relativista, baseando-se na visão do sujeito como relevante para a avaliação da resiliência. Para esta corrente, a resposta do sujeito às adversidades transcenderia os fatores do meio e partiria da dinâmica psicológica de cada um, fomentando assim uma narrativa íntima e uma narrativa externa sobre a própria vida. Já a corrente latino-americana é mais comunitária, enfocando o social como resposta aos problemas do sujeito em meio às adversidades. Dentre outras observações, ela ressalta que, apesar dos desafios, muitas pessoas em situação de pobreza conseguem superar adversidades e desenvolver habilidades de enfrentamento (Cavalcante, 2013).

Além disso, as abordagens psicossociais exploram como fatores psicológicos, como autoeficácia e motivação, podem influenciar a capacidade de pessoas em situação de pobreza de buscar oportunidades e melhorar suas condições de vida. Compreender esses aspectos psicológicos é fundamental para o desenvolvimento de estratégias de empoderamento que ajudem as pessoas a trilharem seus próprios caminhos para sair da pobreza (Cobo *et al.*, 2020).

Barbosa e Moura (2021) também discorre em seu trabalho a respeito da Teoria do Ciclo da Pobreza, que examina como as experiências de pobreza na infância podem afetar o desenvolvimento psicossocial das crianças e perpetuar a pobreza ao longo da vida. Dada essa teoria, destaca-se a importância de intervenções precoces de apoio às famílias em situação de pobreza para quebrar esse ciclo. É importante reconhecer que as questões psicossociais relacionadas à pobreza não são isoladas, mas interagem com fatores econômicos, sociais e

¹⁰ Fantova, F. J. M. (2008). *Resiliència i voluntat de sentir em la promoció de la salut psicossocial em els docents: Capacitat de reconstrucció positiva a partir d'un context inicial d'adversitat. Estudi de cas em un institut d'educació secundària*. Tese de doutorado não-publicada, Facultat de Psicologia, Ciències de l'Educació i de l'Esport Blanquerna, Barcelona, Espanha.

¹¹ Ojeda, E. N. S. (2004). *Introducción: Resiliencia e subjetividad*. In A. Melillo, E. N. S. Ojeda, & D. Rodríguez (Orgs.), *Resiliencia y subjetividad: Los ciclos de la vida* (pp. 17-20). Buenos Aires: Paidós.

culturais. Portanto, uma abordagem integrada que leve em consideração tanto as dimensões psicossociais quanto as econômicas e as sociais da pobreza é necessária para desenvolver políticas e intervenções eficazes (Barbosa;Moura, 2021).

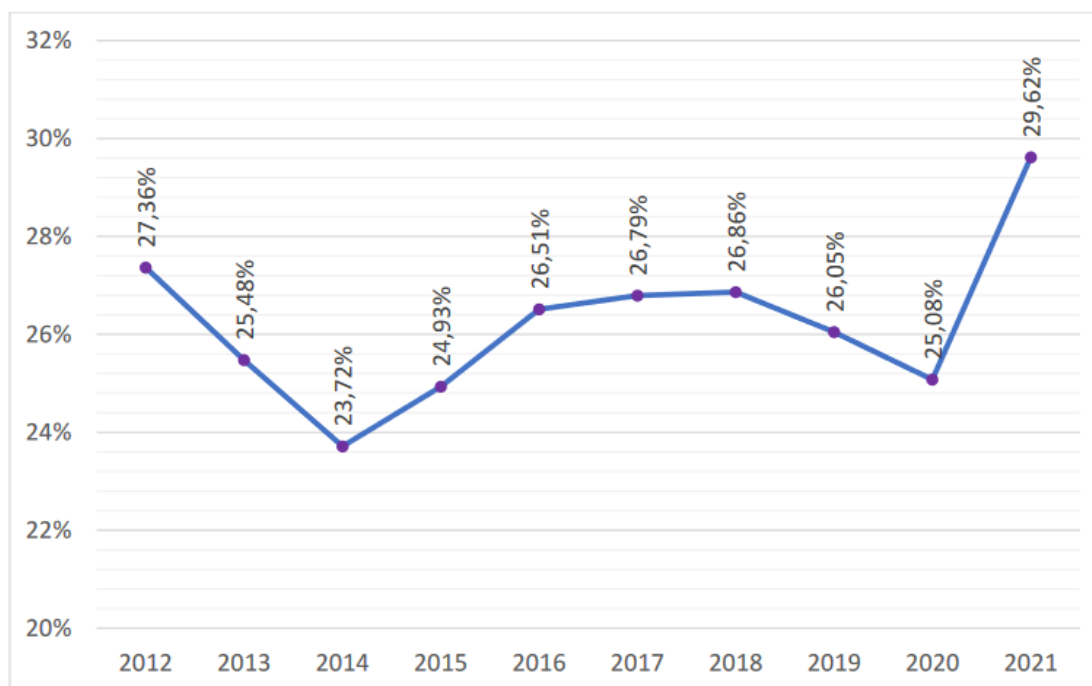
A abordagem de tantas teorias de diferentes campos do conhecimento humano a respeito da pobreza e suas nuances justifica-se pela necessidade de, antes mesmo de definir e implementar políticas públicas de cunho social, conhecer todas as suas diferentes facetas e causas a fim de combater esse problema de maneira adequada e eficaz pois, como percebe-se, cada indivíduo, família, comunidade e até mesmo região geográfica apresenta suas próprias particularidades, o que pode fazer com que uma mesma estratégia de atuação possa, em determinados contextos, ser extremamente efetiva, ao passo que também pode apresentar-se completamente ineficaz em outros.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA

3.1 Histórico das políticas de combate à pobreza no Brasil

Antes de apresentar o histórico das políticas de combate à pobreza no Brasil, é oportuno entender o comportamento da pobreza e desigualdade nos últimos anos. A Figura 1, extraída de Neri (2022) e construída a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), exhibe a proporção de pessoas pobres no Brasil entre 2012 e 2021, considerando como linha da pobreza a renda domiciliar per capita mensal de R\$ 497,00. Verifica-se um aumento drástico da taxa de pobreza em 2021, que subiu para 29,62%, refletindo o impacto socioeconômico severo da pandemia de COVID-19.

Figura 1 – Proporção de Pessoas Pobres (%)

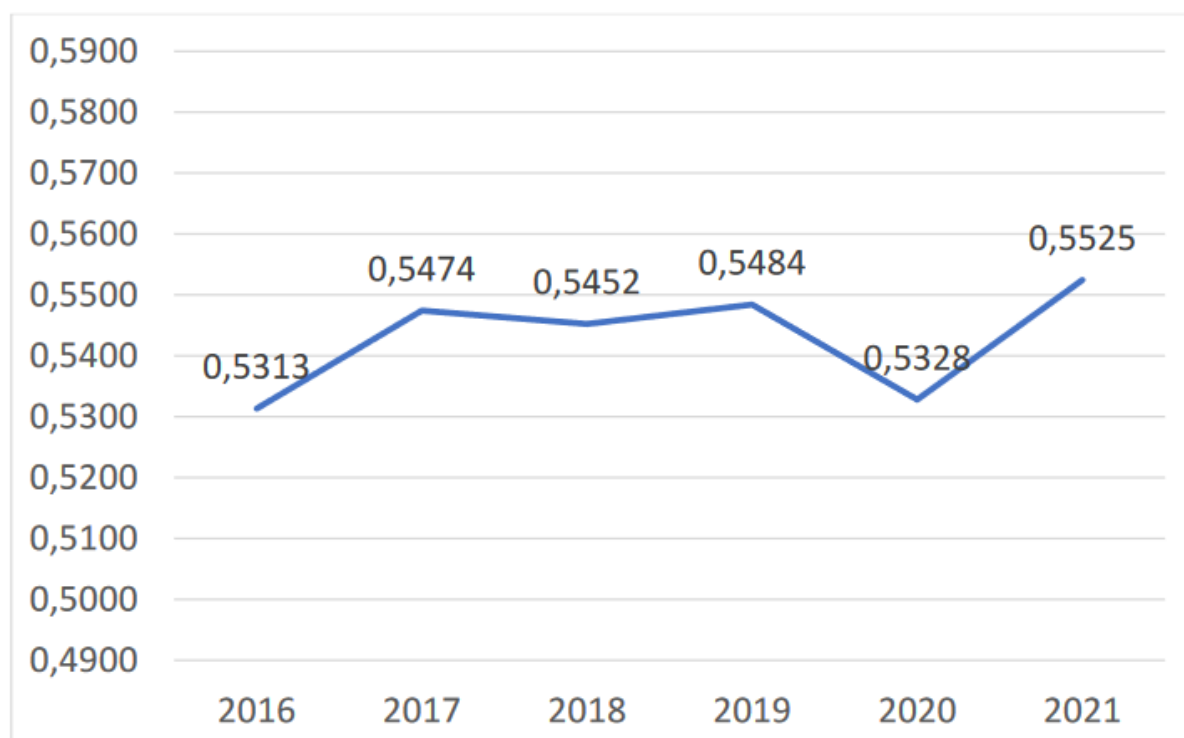


Fonte: Neri (2022)

Assim como a pobreza, a desigualdade de renda mensurada pelo índice de Gini da renda domiciliar per capita também subiu no período entre 2016 e 2021, como pode ser visto na Figura 2 extraída de Neri e Hecksher (2022). Em 2016, o índice era de 0,5313 e subiu para 0,5474 em 2017, atingindo seu pico inicial. Nos anos seguintes, a desigualdade manteve-se relativamente estável, com pequenas variações, registrando 0,5452 em 2018 e 0,5484 em 2019. Em 2020, houve uma queda notável para 0,5328, possivelmente refletindo os efeitos das

políticas emergenciais adotadas durante a pandemia de COVID-19. Contudo, em 2021, o índice voltou a subir significativamente para 0,5525, indicando um aumento da desigualdade, provavelmente em resposta à retração dessas medidas emergenciais e ao impacto econômico continuado da pandemia (Neri; Hecksher, 2022).

Figura 2 – Desigualdade anual (índice de Gini da renda domiciliar per capita)



Fonte: Neri e Hecksher (2022).

Tendo em vista os dados acima apresentados, faz-se necessário entender a trajetória das medidas de enfrentamento à pobreza no Brasil, que se estende por várias décadas e mudanças sociais, demonstrando um compromisso contínuo em lidar com a complexa problemática da desigualdade e da exclusão social.

No começo do século XX, os primeiros esforços foram feitos com a instituição de órgãos de assistência social, porém foi durante o período do Estado Novo que surgiram políticas sociais mais organizadas, como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), representando um avanço considerável nessa área. Durante o período militar, nas décadas de 1960 e 1970, houve um aumento do foco nas políticas sociais com a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), um marco importante para o desenvolvimento das políticas de combate à pobreza. No entanto, a avaliação do cenário social no Brasil revela uma

persistência notável da pobreza e da desigualdade social, apesar de ter havido uma certa redução nesses índices graças a medidas implementadas desde a promulgação da Constituição de 1988. Nos últimos anos, tem surgido a perspectiva de superar a extrema pobreza, embora a pobreza, apesar de diminuir de forma mais acentuada do que a desigualdade social, pareça estar sendo apenas gerenciada e controlada (Silva; Silva, 2010).

A Constituição de 1988 representou outro marco importante ao estabelecer bases sólidas para políticas sociais no país, com a criação de sistemas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na década de 1990, o Plano Real estabilizou a economia, mas também era preciso lidar com os gargalos sociais existentes, como o desemprego. Nesse contexto, surgiram programas como o *Bolsa Escola*, precursor do *Bolsa Família*, como uma medida de combate à pobreza, embora tenha sido apenas a partir de 2003 que o programa *Bolsa Família* se tornou uma política nacional de destaque.

O *Bolsa Família*, unificando diversos programas de transferência de renda, tornou-se um dos pilares das políticas de combate à pobreza no Brasil, reduzindo a extrema pobreza e ampliando o acesso à educação e saúde para milhões de brasileiros. Nos anos seguintes também houve a implementação do programa *Fome Zero* e a expansão do *Bolsa Família*, culminando no lançamento do programa *Brasil Sem Miséria*, que visava não apenas aliviar a pobreza, mas também erradicá-la por completo (Mello, 2018). Cabe ressaltar que esses programas têm caráter assistencial, e não estruturante, fazendo-se necessário que políticas voltadas à promoção das potencialidades dos beneficiários sejam aperfeiçoadas e ampliadas.

A promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) consolidou ainda mais o papel da assistência social como uma política pública fundamental na luta contra a pobreza no Brasil. Ao longo do tempo, houve um aumento significativo do reconhecimento das políticas de inclusão produtiva, buscando capacitar e fortalecer as famílias em condições de vulnerabilidade, possibilitando-lhes o acesso a oportunidades econômicas e aprimorando sua qualidade de vida.

No entanto, a pandemia de Covid-19, que tornou necessárias algumas medidas de isolamento social ao longo dos anos de 2020 e 2021, também evidenciou a necessidade de reforçar e repensar as políticas de combate à pobreza. Desigualdades persistentes, como a disparidade de renda e o acesso desigual a serviços públicos de qualidade, ainda são desafios significativos. A história das políticas de combate à pobreza no Brasil demonstra um compromisso constante com a busca de soluções para esses problemas, mas também aponta para a necessidade de aprimoramento contínuo.

3.2 Programas sociais federais e estaduais voltados para a redução da pobreza

O combate à pobreza no país é uma questão prioritária que se desdobra em uma ampla gama de programas sociais, operando tanto em âmbito federal quanto estadual. Entre os programas de destaque a nível federal, encontra-se o já mencionado *Bolsa Família*, que promove transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Complementando essa iniciativa, ações de acompanhamento são realizadas, incluindo a busca ativa de crianças em idade escolar e o monitoramento da saúde das famílias (Arroyo *et al.*, 2017).

Segundo os dados apresentados por Campos (2015), os índices de pobreza no Brasil permaneceram estáveis entre os anos de 1995 e 2003, após o que ocorreu uma redução gradual até o ano de 2012. Durante esse período, a taxa de pobreza diminuiu de 35,8% em 2003 para 15,9% em 2012, enquanto a extrema pobreza caiu de 15,2% para 5,3%, respectivamente. O autor destaca que essa tendência pode ser atribuída, em parte, ao aumento da renda proveniente do trabalho e às transferências previdenciárias e sociais.

Além do *Bolsa Família*, o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) é outra iniciativa federal notável, fornecendo um salário-mínimo mensal para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade. O *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC) também merece destaque, capacitando jovens e adultos para o mercado de trabalho, indiretamente contribuindo para a redução da pobreza (De Martino Jannuzzi *et al.*, 2020).

Em nível estadual, os governos também desempenham um papel fundamental na implementação de programas sociais voltados para a redução da pobreza, frequentemente em colaboração com o governo federal. Em São Paulo, por exemplo, o programa *Renda Cidadã* oferece um complemento de renda para famílias em situação de pobreza. No Rio de Janeiro, o *Programa de Aceleração do Crescimento do Estado* (PAC-RJ) visa promover o desenvolvimento econômico e social em áreas carentes. Minas Gerais implementou o programa *Bom Negócio*, que oferece capacitação e apoio para empreendedores de baixa renda, estimulando a geração de renda. No Nordeste, o programa *Água para Todos* tem o objetivo de garantir o acesso à água em comunidades rurais, melhorando as condições de vida (Arroyo *et al.*, 2017).

A colaboração entre os poderes executivo federal e estaduais desempenha um papel importante na prevenção de redundâncias e na asseguarção de uma distribuição equitativa dos recursos disponíveis. A mitigação da pobreza representa um desafio multifacetado e em

contínua transformação, demandando ações coordenadas em uma ampla gama de setores, que vão desde a educação e saúde até a promoção de oportunidades de emprego e aumento de renda. Essa cooperação estratégica não apenas evita sobreposições de programas como também potencializa o impacto das políticas públicas, maximizando os benefícios para as comunidades em situação de vulnerabilidade.

Os programas sociais, tanto a nível federal, quanto estadual, desempenham um papel essencial na mitigação dos impactos da pobreza e no apoio às famílias mais vulneráveis. Contudo, para alcançar resultados duradouros, é importante uma abordagem integrada que envolva não apenas a assistência financeira, mas também o fortalecimento das capacidades das famílias e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Em meio a desafios persistentes, a luta contra a pobreza continua sendo uma prioridade fundamental no Brasil (Mello, 2018).

3.3 Avaliação de impacto de políticas de combate à pobreza

A análise do impacto das políticas de combate à pobreza é uma ferramenta indispensável para compreender e mensurar os efeitos das iniciativas governamentais direcionadas à redução da pobreza no contexto brasileiro. Esse processo envolve a coleta de dados em diferentes estágios, que incluem o período prévio, durante e pós-implementação de uma determinada política social, com o propósito de avaliar como essa intervenção influenciou efetivamente a vida das populações em situação de vulnerabilidade.

Um dos principais objetivos da avaliação de impacto é verificar se a política foi capaz de alcançar seus propósitos de mitigar a pobreza e melhorar as condições de vida dos beneficiários. Para realizar essa avaliação, diversas metodologias podem ser empregadas, como estudos de caso detalhados, ensaios clínicos aleatórios, comparações com grupos de controle e análises de séries temporais.

Além de enfatizar as mudanças quantitativas, a avaliação de impacto também se preocupa em compreender os aspectos qualitativos das transformações ocorridas. Isso implica não apenas analisar dados numéricos, mas também compreender como as políticas influenciam a qualidade de vida dos indivíduos, sua capacidade de tomada de decisões e o fortalecimento das comunidades beneficiadas. Essa abordagem holística permite uma avaliação mais abrangente e precisa dos resultados das políticas de combate à pobreza, contribuindo para o aprimoramento contínuo das estratégias governamentais nessa área.

Há também que se ponderar que políticas públicas de cunho social demandam tempo considerável para apresentar resultados. Especialmente quando se trata de políticas estruturantes, voltadas a criar as condições necessárias para que seus beneficiários disponham de condições materiais e intelectuais de otimizar sua renda, tais políticas geram resultados expressivos no médio e no longo prazo.

Outro aspecto importante é a necessidade de avaliar possíveis efeitos colaterais ou negativos que as políticas podem ter sobre outros aspectos da vida das pessoas. Isso garante que as políticas não apenas aliviem a pobreza, mas também contribuam para o bem-estar geral das comunidades. Além disso, a avaliação de impacto fornece informações determinantes para a alocação eficiente de recursos públicos, bem como para a transparência e prestação de contas. Ela permite que a sociedade acompanhe de perto o uso dos recursos públicos e a eficácia das políticas sociais implementadas (Medeiros *et al.*, 2019). No entanto, a implementação de avaliações de impacto eficazes pode ser desafiadora, exigindo recursos financeiros, capacitação técnica e metodologias adequadas. Muitas vezes, é necessário estabelecer colaborações entre governos, instituições de pesquisa e organizações da sociedade civil para conduzir avaliações mais rigorosas (Arroyo *et al.*, 2017).

A avaliação de impacto deve ser feita de forma permanente, visto que os resultados obtidos muitas vezes são fruto de um longo período de investimento. Por outro lado, a não efetividade de determinadas políticas públicas pode ser consequência não necessariamente de estratégias ineficazes, mas sim de outros fatores inerentes ao ciclo de investimento e execução dessas políticas, como deficiências na execução de programas e projetos sociais, desvio de verbas e interferências externas, a título de exemplo. Dessa forma, procederemos à avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará (FECOP-CE) a fim de chegarmos a uma conclusão sobre sua efetividade ao longo dos anos de 2017 a 2022.

4 FUNDAMENTOS DO FECOP

4.1 Legislação e normativas que criaram o FECOP

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza, conhecido como FECOP, representa uma importante estratégia governamental no Brasil destinada a enfrentar a pobreza e fomentar a inclusão social. Sua instituição e funcionamento estão ancorados em legislações e regulamentos específicos, os quais variam entre os diversos estados do país, uma vez que a administração do fundo é descentralizada, dispondo cada unidade federativa de autonomia para estabelecer sua própria legislação e regulamentações relacionadas ao Fundo.

A criação do FECOP e a elaboração das normativas que o regem são impulsionadas pela necessidade de atender às demandas e peculiaridades regionais, permitindo uma abordagem mais adaptada e eficaz no combate à pobreza em cada estado brasileiro. Essa descentralização possibilita uma gestão mais ágil e sensível às realidades locais, incentivando a implementação de políticas e projetos que atendam às necessidades específicas de cada comunidade.

No estado do Ceará, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP-CE) foi estabelecido por meio da Lei Complementar nº 37, datada de 26 de novembro de 2003 (publicada no Diário Oficial do Estado em 27/11/2003), e é regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009 (publicado no Diário Oficial do Estado em 30/09/2009). Seu principal objetivo é fornecer suporte para garantir que as pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza no estado tenham condições dignas de sobrevivência.

De acordo com o artigo 1º da Lei Complementar nº 37, o FECOP possui recursos destinados a áreas prioritárias como educação, habitação, alimentação, saúde, saneamento básico, apoio à renda familiar, combate à seca e outros programas sociais que visam melhorar o padrão de vida dessas populações.

Na prática, a legislação que institui o FECOP estabelece a destinação de uma parte determinada dos recursos provenientes de certos impostos, tais como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e outros tributos estaduais, para o referido Fundo. Esses recursos, regulados por normas específicas, são então utilizados em programas e iniciativas voltados para a promoção da inclusão social, a criação de oportunidades de trabalho e renda, assim como o acesso a serviços essenciais, como educação e saúde.

O FECOP é executado por meio de projetos organizados em diversos programas, os quais atuam em duas frentes distintas. Os programas assistenciais visam realizar intervenções imediatas na situação de pobreza, com o intuito de melhorar a qualidade de vida das pessoas que têm renda mensal inferior a meio salário-mínimo. Por outro lado, os programas estruturantes têm como meta promover mudanças de longo prazo para que os indivíduos em situação de pobreza possam sair dessa condição.

4.2 Estrutura organizacional do FECOP

A estrutura organizacional do FECOP é fundamental para o eficiente funcionamento desta ferramenta governamental dedicada à redução da pobreza e à promoção da inclusão social. Composta por diversos departamentos, comitês e unidades administrativas, essa estrutura desempenha papéis específicos na gestão e implementação das políticas de combate à pobreza, variando de acordo com as necessidades de cada estado (Cavalcante, 2013).

Esse Fundo é administrado por meio dos seguintes órgãos institucionais que fazem parte da estrutura da Administração Pública Estadual: o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS), a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social (CCOPI), a Gerência Executiva do FECOP (GEF) - responsável pela gestão administrativa -, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), as Secretarias Estaduais e os Parceiros Locais - encarregados da gestão operacional.

Para garantir a transparência e a responsabilização, um Departamento de Controle e Avaliação é responsável por monitorar a eficácia dos programas e projetos, assegurando a eficiência na utilização dos recursos e o alcance dos objetivos propostos. Além disso, é comum que a estrutura do FECOP inclua comitês temáticos, como o Comitê de Educação e o Comitê de Saúde, focados em áreas-chave de atuação.

Além disso, os indivíduos que recebem os benefícios dos projetos de assistência à família, sejam eles estruturantes ou assistenciais, devem ser registrados no Sistema de Acompanhamento de Beneficiários (SABE), anteriormente denominado Sistema de Cadastramento de Beneficiários e Monitoramento de Indicadores de Resultados, desenvolvido pelo IPECE. Esse sistema consiste em uma plataforma de *software web* projetada para ser uma rede de informações estatísticas e geográficas voltadas para a pesquisa, capaz de monitorar e avaliar os projetos e os beneficiários do FECOP, fornecendo suporte à tomada de decisões por parte do governo estadual.

Para garantir parcerias eficazes com organizações da sociedade civil, pode ser criado um departamento de parcerias e articulações institucionais. A colaboração entre departamentos e comitês é fundamental para assegurar que os recursos sejam aplicados de maneira eficaz e que os programas e projetos tenham o impacto desejado. A transparência e a prestação de contas são princípios essenciais na estrutura do FECOP, com um departamento de prestação de contas e auditoria responsável por garantir a conformidade com a legislação vigente (Holanda *et al.*, 2006).

A organização do FECOP é planejada para fomentar a cooperação entre diversos setores e assegurar que as estratégias de combate à pobreza sejam amplas e eficazes. Ela compreende unidades especializadas que adotam uma abordagem multidisciplinar na busca por soluções para os desafios enfrentados pelos grupos mais vulneráveis. Essa estrutura reflete o comprometimento das autoridades em estabelecer um ambiente organizacional propício à implementação efetiva de políticas sociais destinadas a mitigar a pobreza.

4.3 Análise empírica da efetividade do FECOP

Com o propósito de aprimorar a eficácia das políticas públicas na erradicação da pobreza, Nogueira e Forte (2016) realizaram uma análise sobre como essas políticas podem influenciar a priorização das intervenções nos municípios do Ceará. O estudo baseou-se em dados obtidos do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010. Os autores estimaram as elasticidades renda e desigualdade da pobreza, tomando como referência a linha de pobreza do FECOP, utilizando variáveis socioeconômicas como a proporção de pobres, a renda per capita média e o índice de Gini (Silva, 2021).

Os resultados obtidos revelaram a existência de um custo de oportunidade entre a eficácia e a equidade nas políticas consideradas, devido à tendência de priorizar os municípios em pior situação relativa, visto que tais locais podem apresentar um potencial limitado de redução da pobreza, devido às políticas implementadas até então.

Filgueiras (2010) utilizou dados *do* CADÚNICO (Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal) de 2007 para examinar as iniciativas do FECOP no Ceará voltadas para a avaliação da pobreza. O autor empregou o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)¹², composto por seis medidas (ausência de vulnerabilidade, aquisição de conhecimento,

¹² Ver Texto para Discussão (TD) 986: O índice de desenvolvimento da família (IDF), disponível no sítio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2946>. Acesso em 05 de Junho de 2024.

acesso a recursos disponíveis, desenvolvimento infantil, acesso ao mercado de trabalho e condições habitacionais), 22 componentes e 41 indicadores, para identificar e caracterizar as necessidades específicas de cada município. Os resultados obtidos no Ceará mostraram-se inferiores à média nacional, mas superiores aos da região Nordeste. No que diz respeito às diferentes dimensões analisadas, foi observado um quadro preocupante em relação ao acesso ao mercado de trabalho, à disponibilidade de recursos e à aquisição de conhecimento acessível. Porém, a vulnerabilidade familiar, as condições habitacionais e o desenvolvimento infantil apresentaram resultados mais satisfatórios.

Por outro lado, Muniz (2010) examinou a influência do FECOP no progresso do Ceará entre 2004 e 2006, utilizando o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM). Através de análises de correlação, constatou-se que o FECOP, em conjunto com o programa Bolsa Família, contribuiu para o aumento médio do IDM nos municípios estudados, levando em conta as transferências absolutas. Durante o período investigado, o FECOP apresentou um desempenho financeiro positivo.

Silva *et al.* (2021) estima o impacto do FECOP no estado do Ceará com base em indicadores para o período de 1981 a 2014, disponíveis no IPEADATA. Foram estimadas trajetórias para a pobreza e para a pobreza extrema no estado e no grupo de controle adotado na análise, sendo a definição desse grupo baseada no conjunto de unidades federativas que não haviam estabelecido um Fundo Estadual de Combate à Pobreza até o ano de 2014. Os resultados mostraram uma redução mais acentuada da pobreza no Ceará em comparação com um grupo de controle de estados sem fundos similares, com impactos estatisticamente significativos a partir de 2008. O impacto médio do FECOP foi de 9,26% na pobreza e 12,6% na extrema pobreza, resultando na redução de mais de 217 mil pessoas vivendo em situação de pobreza entre 2004 e 2014. As projeções indicam a continuidade dessa tendência. Sugestões incluem a melhoria na definição de ações e público-alvo dos projetos financiados. O estudo destaca a importância de sistemas de monitoramento e avaliação contínuos para otimizar políticas sociais e o uso de recursos públicos.

5 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica com a finalidade de se ter um constructo teórico para embasar e fundamentar todo o estudo com base na literatura científica e acadêmica sobre o assunto em questão. Considerou-se obras como livros, artigos, teses, relatórios e um grande número de outros trabalhos encontrados na literatura. Essa estratégia foi desenvolvida com base em pesquisas realizadas em diversas bibliotecas online¹³, por meio de buscas por palavras-chave, como “FECOP”, “pobreza”, “políticas públicas” e “Ceará”, por exemplo.

Seguindo, o estudo avançou para uma análise documental dos relatórios do FECOP-CE, além dos dados relativos aos índices de pobreza e de extrema pobreza no Ceará, que se revelou a abordagem metodológica central. Esse estudo de caso envolveu duas etapas principais: a análise documental e a análise estatística aplicada. A análise documental consistiu em examinar detalhadamente os Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do FECOP referentes aos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022 que foram considerados fontes primárias ricas em informações específicas sobre os recursos alocados, valores empenhados, valores pagos e o número de beneficiários do FECOP durante o período de estudo.

A análise estatística aplicada complementou a análise documental, uma vez que os dados coletados precisavam ser organizados e interpretados de maneira eficaz. Nessa fase, as informações foram tabuladas e submetidas a técnicas estatísticas para identificar tendências, padrões e variações ao longo dos anos. A criação de gráficos e tabelas proporcionou uma representação visual dos resultados, facilitando a compreensão e a interpretação dos dados.

A abordagem quantitativa desempenhou um papel central em todo o processo de pesquisa. Foi por meio dessa abordagem que os números, estatísticas e análises numéricas foram utilizados para responder às questões de pesquisa e alcançar os objetivos estabelecidos. Além das análises de tendência citadas, foram aplicadas técnicas quantitativas que possibilitaram o cálculo do Índice Municipal de Cobertura do FECOP (IMC) e do Escore de Eficiência (EE) no combate à pobreza do FECOP, em cada município. Essa abordagem objetiva e baseada em dados permitiu uma avaliação rigorosa da distribuição do FECOP entre os municípios cearenses, bem como da sua eficiência em relação ao combate à pobreza.

¹³ A saber: <https://periodicos.bu.ufsc.br/>; <https://www.e-publicacoes.uerj.br/>; <https://repositorio.ufc.br/>; <https://repositorio.ufmg.br/>; <https://repositorio.ipea.gov.br/>; <https://periodicos.fgv.br/index> e <https://revistaseletronicas.pucrs.br/>. Acesso em: 20/06/2024.

5.1 Base de dados e estratégia empírica

A base de dados utilizada para a aplicação das abordagens quantitativas acima descritas foi formada a partir da extração de informações de duas fontes principais, a saber: os Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do estado do Ceará¹⁴, para os anos de 2017 a 2022. Tais documentos fornecem informações abundantes acerca dos valores investidos e população beneficiada, oferecendo desagregações das despesas ao nível de secretaria de estado, municípios e programas realizados. Dessa forma, foi possível obter o valor empenhado em despesas custeadas pelo FECOP, bem como a população beneficiada em cada ente municipal, nos seis anos analisados, para os 184 municípios cearenses. Totalizando assim um painel de dados com 1104 observações.

Os dados sobre a situação da pobreza municipal no Ceará foram extraídos do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO), disponibilizados no Portal de Dados Abertos¹⁵ do Governo Federal. Para calcular a taxa de pobreza municipal, foi coletado a quantidade de pessoas classificadas como em condição de pobreza ou extrema pobreza no CADÚNICO. Faz-se necessário pontuar que os critérios para definição da linha pobreza são alterados ao longo dos através de decretos presidenciais^{16 17}. No período analisado, estiveram vigentes os seguintes critérios para inclusão de pessoas abaixo da linha da pobreza:

- a) De julho de 2016 a maio de 2018: renda per capita até R\$ 170;
- b) De junho de 2018 até novembro de 2021: renda per capita até R\$ 178;
- c) De dezembro de 2021 até março de 2022: renda per capita até R\$ 200;
- d) De abril de 2022 até junho de 2023: renda per capita até R\$ 210.

Além dos dados referentes ao FECOP e da população abaixo da linha da pobreza, foram coletadas também as estimativas populacionais de cada município e o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ambas são disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Considerando as variáveis coletadas, bem como a literatura que avalia a eficiência do gasto público no combate à pobreza, seguiu-se a seguinte estratégia para obtenção dos escores de eficiência municipal:

¹⁴ <https://www.FECOP.seplag.ce.gov.br/gestao/relatorios-de-desempenho-fisico-financeiro/>. Acesso em 20/06/2024

¹⁵ <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-unico---familiaspessoas-por-faixas-de-renda-per-capita---mi-social>. Acesso em 20/06/2024

¹⁶ Ver os seguintes decretos presidenciais: 5.209, 10.852, 11.013 e 11.566.

¹⁷ Para o caso cearense, ver a Lei estadual 14.859 de 28 de dezembro de 2010, que define o conceito de pobreza e os critérios de comprovação.

1. Definiu-se como insumo o gasto público per capita financiado por recursos do FECOP ($Fecop_{pc}$). Para criação da variável em questão, os valores nominais obtidos nos relatórios financeiros foram convertidos em valores reais a preços de 2023 e em seguida divididos pela estimativa populacional;
2. Como produto das despesas públicas, considera-se a taxa municipal de pobreza, que consiste na quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza, considerando como referência dezembro de cada ano sobre a estimativa populacional. Como pobreza é um produto não desejado, a variável de produto é definida como:
 $100 - Tx.mun.Pobreza$;
3. Para além das características citadas, aplica-se um DEA orientado ao produto. Justifica-se essa abordagem, pois, conforme Charnes *et al.* (1997) a orientação a *inputs* deve ser utilizada quando o resultado do processo não pode ser controlado pelo gestor. Por fim, são aplicadas as versões CCR e BCC da modelagem DEA.

Cabe ainda destacar que as análises da distribuição dos recursos e eficiência do gasto são realizadas tentando observar a existência de heterogeneidade entre as diferentes regiões de planejamento, bem como visando captar os eventuais efeitos da pandemia de COVID-19 sobre as variáveis analisadas.

5.2 Índice municipal de cobertura

Para analisar de forma quantitativa a distribuição dos recursos do FECOP entre os municípios cearenses, aplica-se a metodologia proposta em Melo Filho (2012), que permite identificar quais cidades necessitam de um maior fluxo de recursos, ao passo que também evidencia se o nível de recursos recebidos é além do necessário. O IMC é calculado para os 184 municípios cearenses. Entretanto, considera-se aqui o intervalo temporal de seis anos (2017 a 2022), enquanto no trabalho original o indicador foi calculado apenas para 2010, o que nos permite analisar se existe mudança do comportamento do indicador, especialmente no período pós-pandemia de COVID-19.

Seguindo Melo Filho (2012), o cálculo do IMC é realizado através dos seguintes procedimentos: (i) obtêm-se a taxa municipal de alocação dos recursos do FECOP para cada município i , no período t ; (ii) em seguida, computa-se a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza em relação ao total de pessoas nessa condição no Ceará; (iii) por fim, o IMC é

calculado pela razão entre os resultados obtidos nos passos anteriores. Pode-se expressar formalmente os passos acima da seguinte forma:

$$I_{cobertura_{it}} = \frac{Fecop_{it}}{\sum_{i=1}^{184} Fecop_{it}}, \quad (1)$$

onde, $i = 1, \dots, 184$; $t = 2017, \dots, 2022$ e $Fecop_{it}$ representa o valor dos recursos financeiros empenhados em programas financiados pelo FECOP no município i , no período t . Assim, $I_{cobertura_{it}}$ é uma medida que indica a representatividade de cada município nas despesas de combate à pobreza financiadas com recursos do Fundo. A proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza é obtida de maneira similar ao disposto na Equação (1), segue-se:

$$I_{Pobreza_{it}} = \frac{P_{it}}{\sum_{i=1}^{184} P_{it}}, \quad (2)$$

em que, P_{it} indica a quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza¹⁸ no município i , no período t . Logo, $I_{Pobreza_{it}}$ indica a situação da pobreza em determinado município em relação à pobreza total no estado. Por fim, o IMC é obtido mediante a aplicação da Equação 3 abaixo:

$$IMC_{it} = \frac{I_{cobertura_{it}}}{I_{Pobreza_{it}}}. \quad (3)$$

Uma vez apurado o IMC_{it} , a interpretação do índice pode ser feita da nos seguintes termos:

1. $IMC_{it} = 1$: para municípios em que o resultado calculado para o índice foi igual a unidade, o montante de recursos financeiros é, em teoria, o adequado para atender a fração da população que vive abaixo da linha da pobreza;
2. $IMC_{it} > 1$: nesse caso, $I_{cobertura_{it}}$ é maior que $I_{Pobreza_{it}}$, sugerindo assim que a quantidade de recursos destinados para tal município é superior ao que seria necessário para atender à parcela da população abaixo da linha pobreza;
3. $IMC_{it} < 1$: naturalmente, municípios nos quais o IMC_{it} é inferior à unidade são caracterizados como entes em que, teoricamente, os montantes recebidos são insuficientes e que apresentam maior necessidade de recursos financeiros.

5.3 Análise de eficiência

Enquanto o IMC_{it} apresentado na seção anterior permite avaliar a distribuição dos recursos do FECOP entre os municípios cearenses, o índice não informa sobre a eficiência na aplicação de tais valores na redução da taxa de pobreza municipal no Ceará. Dessa forma, é

¹⁸ A definição de linha da pobreza adotada no presente trabalho, bem como a fonte dos dados, será detalhada na subseção 5.3, que trata da base de dados utilizada.

preciso lançar mão de uma abordagem metodológica que permita analisar o nível de eficiência na gestão dos montantes aplicados. Aqui, seguindo trabalhos como Cyrek (2019), Ambarkhane, Singh e Venkatarami (2020) e Rambe *et al.* (2022), dentre outros, que analisam a eficiência de certas categorias do gasto público na redução da pobreza, utiliza-se a metodologia denominada como *Data Envelopment Analysis* (DEA), ou Análise Envoltória de Dados, delineada no seminal trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978).

No já citado trabalho que deu origem ao DEA, os autores descrevem a metodologia como “um modelo de programação matemática aplicado a dados observacionais, que fornece uma nova forma de obter estimativas empíricas de relações, tais como as funções de produção e/ou fronteiras de possibilidade de produção” (Charnes; Cooper; Rhodes, 1978). Por sua vez, Cooper, Seiford e Zhu (2011) classificam a DEA como uma metodologia que permite analisar o desempenho de entidades que possuem a mesma área de atuação, utilizando um determinado conjunto de insumos para obter múltiplos produtos.

Como pode ser visto em Coll e Blasco (2000, p. 25), a aplicação da Análise Envoltória de Dados para análise de eficiência requer a definição de alguns aspectos práticos, que irão caracterizar o modelo aplicado ao problema analisado. Inicialmente, é necessário definir quais as Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs), i.e., os entes responsáveis pelo processo de transformação dos insumos em produtos. No contexto do presente trabalho, consideraram-se como DMUs os municípios cearenses.

A respeito da orientação do cálculo da eficiência, como pode ser visto em Charnes, Cooper e Rhodes (1981), é possível estimar modelos insumo orientados, ou produto orientados, que são definidos nos seguintes termos:

1. Insumo orientado: uma DMU não será eficiente se é possível diminuir o nível de qualquer insumo sem aumentar de qualquer outro e sem diminuir qualquer produto, ou seja, busca-se, minimizar o vetor de insumos, sujeito ao nível do produto;
2. Produto orientado: dado o nível de insumos, busca-se maximizar os produtos obtidos. Assim, uma DMU não será eficiente caso seja possível aumentar qualquer produto sem aumentar qualquer insumo, ou diminuir qualquer outro produto.

Outro aspecto relevante na construção da modelagem DEA são os retornos de escala, o modelo clássico proposto em Charnes, Cooper e Rhodes (1978) assume que os rendimentos de escala são constantes, ou seja, um aumento percentual nos insumos leva a aumento da mesma proporção nos produtos. Modelos que assumem esse pressuposto são

denominados como DEA-CCR. Por outro lado, o modelo apresentado em Banker, Charnes e Cooper (1984) permite a ocorrência de retornos variáveis de escala (crescentes e decrescentes), sendo chamados de DEA-BCC.

Considerando o caso de um modelo produto orientado e com retornos constantes de escala, a equação abaixo formaliza o problema de programação linear que estima a eficiência para as DMUs analisadas, considerando sua forma envoltória¹⁹:

$$\left\{ \begin{array}{l} \max \theta + \varepsilon(\sum_{i=1}^m S_i^- + \sum_{r=1}^s S_r^+) \\ \text{Sujeito a:} \\ \sum_{j=1}^n x_{ij}\lambda_j + S_i^- = x_{i0} \quad i = 1, 2, \dots, m; \\ \sum_{j=1}^n y_{rj} - S_r^+ = \theta y_{r0} \quad r = 1, 2, \dots, s; \\ \lambda_j \geq 0, \end{array} \right. \quad (4)$$

onde, assume-se a existência de n DMUs, cada DMU opera com m insumos e s produtos. x_{ij} e y_{rj} representam os insumos e produtos da DMU_j , respectivamente. λ_j é o peso dos insumos e produtos. θ é a eficiência relativa, S_i^- e S_i^+ representam as folgas das variáveis e ε é um elemento não arquimediano menor que qualquer número real positivo. Resolvendo o problema da Equação (4) serão obtidos para cada DMU θ^* , S_i^{-*} e S_r^{+*} . A DMU_0 será eficiente, se e somente se, $\theta^* = 1$ e $S_i^{-*} = S_r^{+*} = 0$. Caso $\theta^* = 1$, mas as folgas sejam diferentes de zero, a DMU_0 será fracamente eficiente. Adicionalmente, para obter a versão BCC do modelo, deve-se incluir a restrição $\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1$ ao problema de otimização.

¹⁹ Para uma apresentação mais detalhada das diferentes formas que o processo de otimização pode assumir, ver Cooper, Seiford e Zhu (2011).

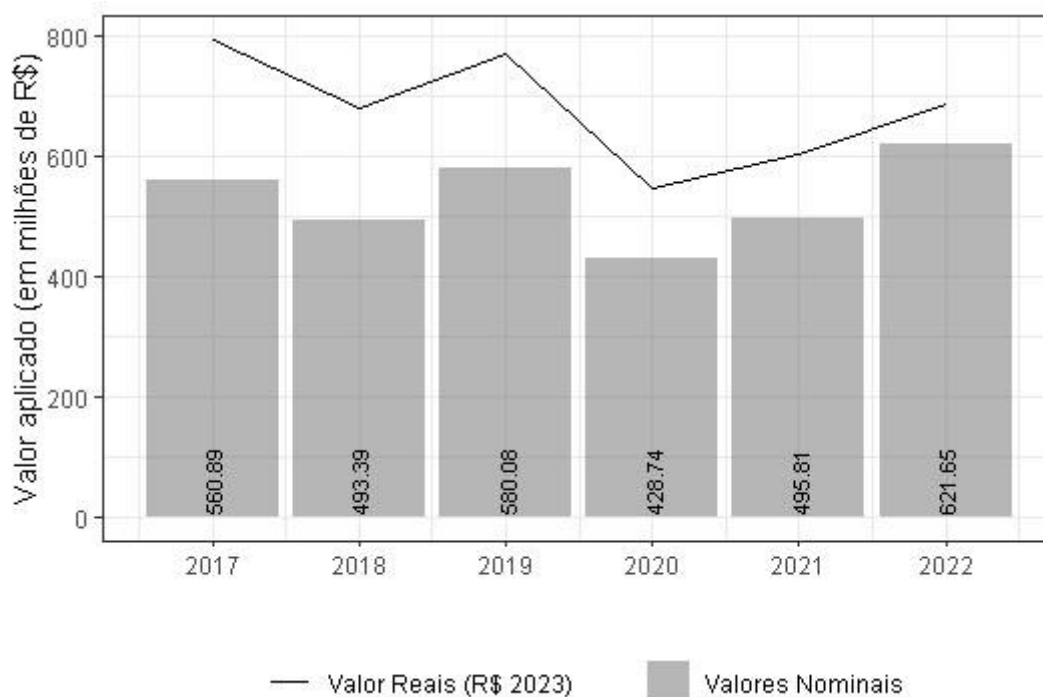
6 RESULTADOS

A presente seção reporta os resultados obtidos através da análise dos documentos e dados coletados, visando responder os objetivos iniciais da presente dissertação. Inicialmente, apresenta-se um conjunto de análises descritivas que visam identificar o cenário geral das variáveis analisadas, destacando eventuais tendências e comportamentos não esperados. Em seguida, as seções 6.2 e 6.3 discorrem sobre as estimativas obtidas para o IMC e escores de eficiência, respectivamente.

6.1 Análise descritiva

Como ponto de partida para descrição do comportamento das variáveis utilizadas no trabalho, analisa-se o valor total aplicado de recursos do FECOP no período de análise. A Figura 3 apresenta tais montantes em valores nominais e reais, permitindo assim visualizar a trajetória do fundo livre do efeito inflacionário. Como pode ser, no período analisado, o valor nominal dos recursos aplicados do FECOP esteve entre R\$ 560,89 milhões (2017) e R\$ 621,65 milhões (2022), o que significa um crescimento nominal de aproximadamente 10,8% nos seis anos da amostra. Contudo, é preciso observar que, mesmo considerando valores nominais, a trajetória não é sempre crescente, tendo em vista que os anos de 2018 e 2020 são marcados por fortes quedas de 12,03% e 26,08%, respectivamente. Indicando assim um comportamento cíclico nos investimentos contra à pobreza realizados pelo governo.

Figura 3 – Volume de recursos do FECOP aplicados em municípios - 2017 a 2022

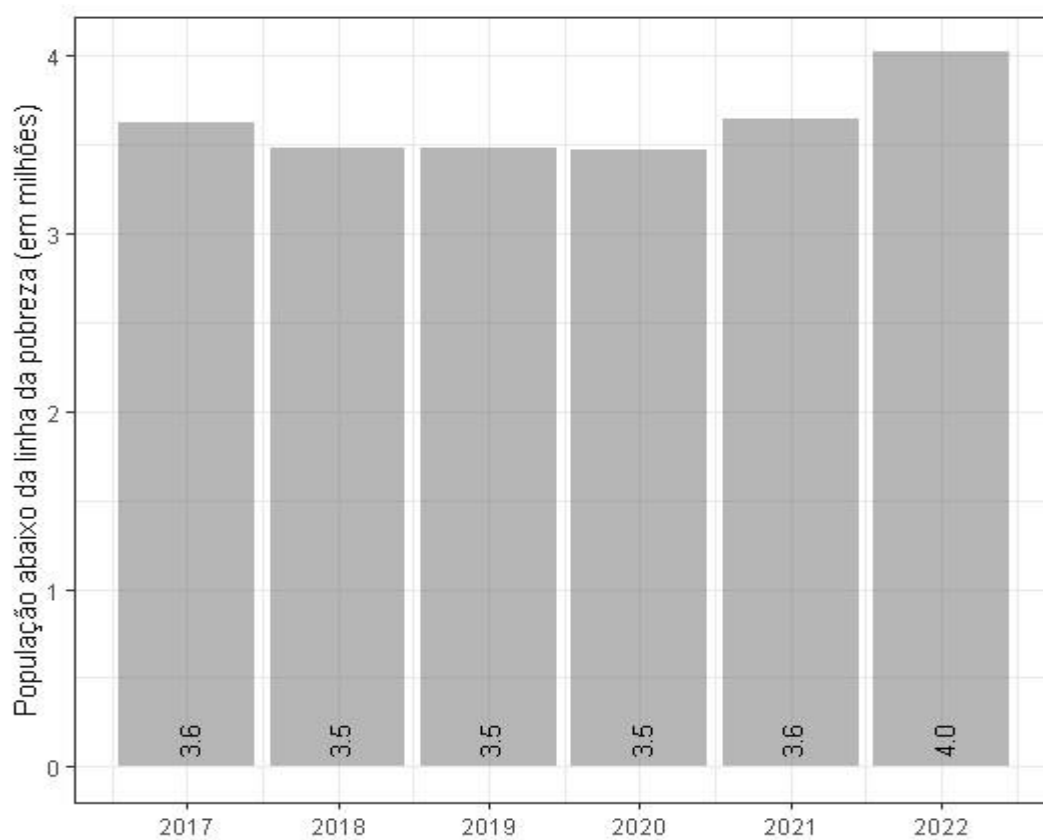


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O cenário considerando a trajetória real revela que, de fato, ocorreu uma retração nas despesas empenhadas, com o valor real aplicado em 2017 sendo de R\$ 795,5 milhões contra R\$ 688,00 milhões em 2022, uma redução real de 13,5%. Embora o triênio 2020-2022 tenha apresentado crescimento real constante, a taxa de crescimento anual média no período analisado foi de -1,16% evidenciando assim uma situação de queda nos recursos aplicados. Portanto, embora tenha ocorrido um crescimento nominal nos recursos aplicados, considerando o efeito da inflação, o nível de recursos destinados aos municípios foi inferior ao observado em 2017.

A Figura 4 apresenta a estimativa da quantidade total de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Ceará, com base nos dados extraídos do CADÚNICO. Observa-se uma estabilidade entre os anos de 2017 e 2021, o que provavelmente reflete a pequena variação no critério utilizado para determinar a linha da pobreza nesses anos, aproximadamente 4,7% entre maio de 2018 e novembro de 2021. Por outro lado, em 2022 ocorreu um crescimento de 11,1% na quantidade de pessoas abaixo da linha pobreza. Novamente, tal aumento relaciona-se com o limite de renda adotado, que cresceu 17,9% entre novembro de 2021 e dezembro de 2022. Assim, a proporção de pessoas pobres na população cearense, que manteve uma média de 38,75% até 2021, saltou para aproximadamente 45% em 2022.

Figura 4 - População total abaixo da linha da pobreza - 2017 a 2022

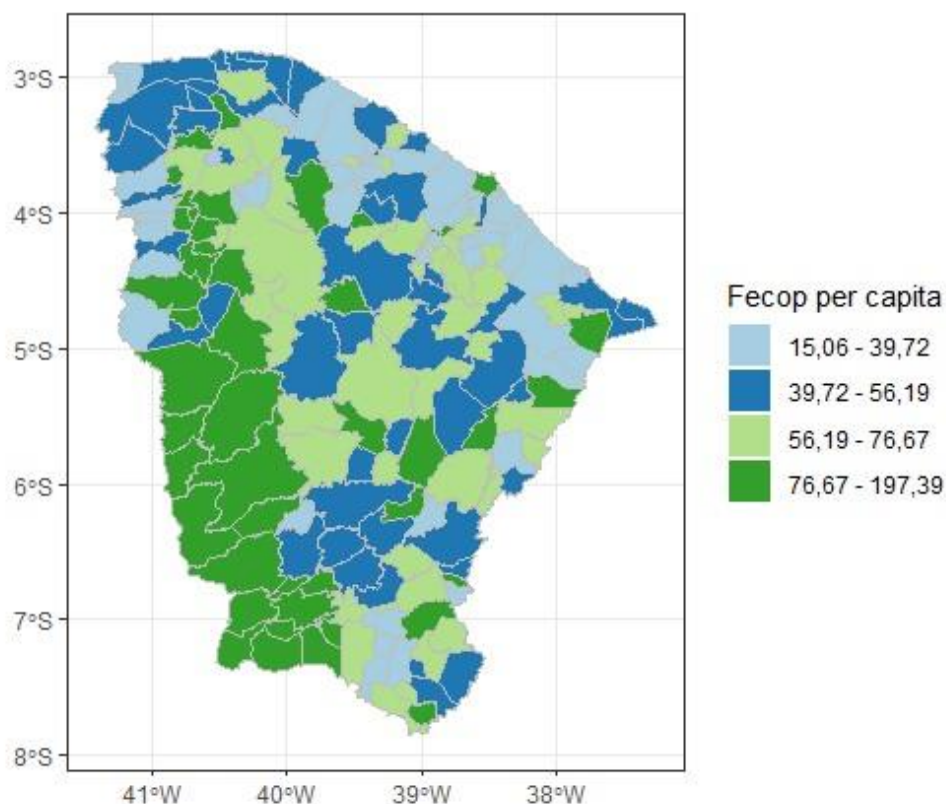


Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Além dos valores agregados dos recursos aplicados pelo FECOP e da população em condição de pobreza, é importante observar como tais variáveis se distribuem entre os municípios cearenses. Para isso, as Figuras 3 e 4 apresentam os mapas de distribuição do valor médio das variáveis $Fecop_{pc}$ e $Tx.mun.Pobreza$ entre os municípios cearenses. Os municípios foram classificados em quatro grupos utilizando os valores mínimo, máximo e dos quartis para classificação. A análise da Figura 3 revela que o valor médio máximo do $Fecop_{pc}$ (R\$ 197,39), aplicado no município de Pacujá, foi aproximadamente 13 vezes o aplicado (R\$ 15,06) no município com menor investimento (Caucaia).

Para além dos valores extremos, a principal evidência revelada pela Figura 5 diz respeito ao fato de que existe uma concentração dos maiores valores médios do $Fecop_{pc}$ nos municípios localizados na região oeste do estado, especificamente nas regiões de planejamento do Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns, Sertão de Sobral e Cariri. Por outro lado, a Região Metropolitana de Fortaleza, juntos dos Litorais Leste e Oeste concentram os municípios no grupo com menores $Fecop_{pc}$ médio.

Figura 5 – Valor médio do FECOP per capita por município - 2017 a 2022



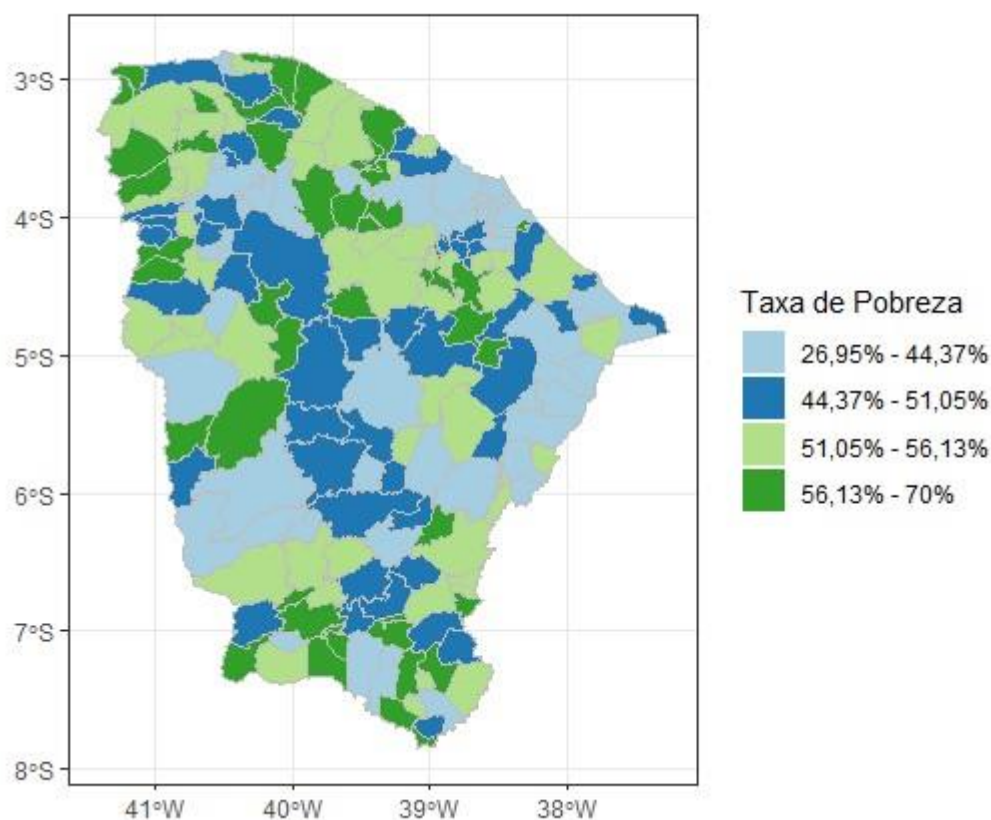
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A Figura 6 utiliza o mesmo critério citado anteriormente para agrupar os municípios de acordo com a média da variável *Tx. mun. Pobreza*. Inicialmente, é importante destacar que enquanto a taxa estadual de pobreza esteve em torno dos 40%, para 135 municípios (73,4% do total) o valor médio da *Tx. mun. Pobreza* esteve acima dos 45%, revelando assim que, ao considerar os municípios individualmente existem diferentes níveis de pobreza, um resultado esperado considerando as heterogeneidades regionais existentes dentro do Ceará. Com uma taxa de pobreza média de 70% em Penaforte, na região de planejamento do Cariri, este foi o município com desempenho mais fraco no indicador em questão.

Considerando o grupo de municípios com maiores taxas de pobreza, as regiões de planejamento do Cariri (12 municípios), Litoral Oeste (7 municípios) e Litoral Norte (6 municípios) concentram 54% dos municípios no grupo dos mais pobres do estado. Por outro lado, Grande Fortaleza (10 municípios), Sertão de Sobral (7 municípios) e Vale do Jaguaribe (7 municípios) são regiões de planejamento com maior participação no grupo com menores taxas de pobreza. Dessa forma, a análise conjunta das Figuras 3 e 4 evidencia que existe grande

dispersão entre os municípios e entre as regiões de planejamento nas variáveis analisadas, indicando a necessidade de realizar análises nestes níveis de agregação.

Figura 6 – Taxa de pobreza municipal média - 2017 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ainda considerando os valores médios das variáveis $Fecop_{pc}$ e $Tx.mun.Pobreza$ a Figura 7 apresenta o gráfico de dispersão entre as duas variáveis. Gráficos de dispersão permitem, dentre outras coisas, visualizar eventuais agrupamentos nos dados, confirmando a presença de características particulares de certas regiões. Considerando os valores medianos das variáveis em questão, representados pelas linhas tracejadas vertical e horizontal no gráfico, os 184 municípios cearenses são categorizados em quatro grupos:

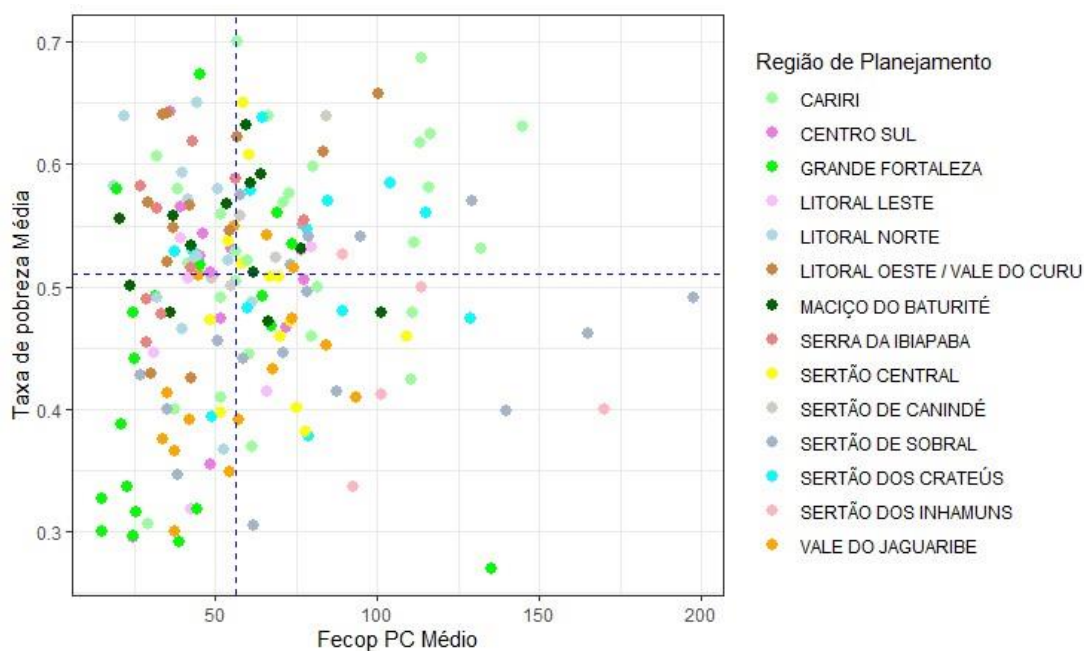
1. Municípios com $Fecop_{pc}$ médio maior que o valor mediano da amostra e $Tx.mun.Pobreza$ acima da mediana. Grupo formado por 48 municípios, dos quais a região do Cariri possui a maior representatividade com 10 cidades;
2. $Fecop_{pc}$ menor que a mediana e $Tx.mun.Pobreza$ maior. Grupo formado por 44 municípios, destes, 17 pertencem aos Litorais Oeste e Norte, sugerindo um

agrupamento geograficamente contíguo de municípios caracterizados por altos níveis de pobreza e baixo recebimento de recursos do FECOP. A existência de um grupo tão numeroso com essas características sugere possíveis problemas na focalização dos programas financiados pelo FECOP;

3. Municípios em que $Tx.mun.Pobreza$ e $Fecop_{pc}$ estão abaixo de suas respectivas medianas. Grupo com predominância de cidades nas regiões da Grande Fortaleza e Vale do Jaguaribe (17);
4. O grupo 4 é composto por cidades em que a taxa municipal de pobreza esteve abaixo do valor mediano da amostra, mas os recursos per capita recebidos estiveram acima de sua mediana. Aqui, destacam-se os Sertões Central, de Sobral, dos Crateús e dos Inhamuns, que contribuíram com 52,2% do total de municípios com essa característica.

Observar-se que o comportamento dos grupos 1 e 3 reflete aquilo que seria esperado na distribuição de recursos do FECOP, ou seja, à medida que os níveis de pobreza aumentam, mais recursos são destinados para programas e projetos que atuem nas regiões mais pobres. Contudo, a significativa quantidade de municípios nos grupos 2 e 4 é um indicativo de problemas de focalização, como já destacado anteriormente.

Figura 7 – Dispersão FECOP per capita vs. taxa municipal de pobreza



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Para finalizar a presente seção, a Tabela 1 apresenta as principais estatísticas descritivas das variáveis utilizadas. Tendo em vista as diferenças regionais apontadas na análise acima, tais métricas são apresentadas considerando a amostra completa, mas também por região de planejamento.

As informações apresentadas na Tabela 1 corroboram a análise gráfica realizada acima, destacando-se os seguintes pontos: a quantidade de recursos por habitante difere expressivamente entre as regiões. Por exemplo, o valor médio aplicado nos municípios do Sertão dos Inhamuns é aproximadamente 2,7 vezes maior que no Litoral Leste. Mesmo dentro das próprias regiões existem diferenças significativas, como é possível notar através dos valores máximo e mínimo de cada grupo de municípios.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas

| | FECOP_pc | | | | Tx. Pobreza | | | | N |
|------------------|----------|-------------------|-------|--------|-------------|-------------------|------|------|-----|
| | Média | Desvio- Padrão | Mín. | Máx. | Média | Desvio- Padrão | Mín. | Máx. | |
| Cariri | 76,07 | 50,83 | 14,36 | 286,03 | 0,53 | 0,1 | 0,28 | 0,76 | 174 |
| Centro Sul | 51,72 | 24,53 | 15,21 | 136,83 | 0,5 | 0,1 | 0,23 | 0,69 | 78 |
| Grande Fortaleza | 42,63 | 46,37 | 4,6 | 298,64 | 0,43 | 0,12 | 0,25 | 0,69 | 114 |
| Litoral Leste | 50,08 | 37,32 | 13 | 186,39 | 0,46 | 0,08 | 0,3 | 0,61 | 36 |
| Litoral Norte | 42,02 | 31,66 | 6,67 | 191,06 | 0,54 | 0,08 | 0,32 | 0,7 | 78 |

| | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------|--------------|------------|--------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Litoral Oeste | 48,34 | 37,45 | 12,78 | 270,72 | 0,56 | 0,08 | 0,39 | 0,73 | 72 |
| Maciço de Baturité | 54,14 | 39,45 | 8,29 | 229,21 | 0,54 | 0,07 | 0,43 | 0,72 | 78 |
| Serra da Ibiapaba | 41,02 | 28,76 | 13,28 | 165,23 | 0,54 | 0,06 | 0,43 | 0,68 | 54 |
| Sertão Central | 67,18 | 42,18 | 24,42 | 291,84 | 0,49 | 0,08 | 0,37 | 0,71 | 78 |
| Sertão de Canindé | 59,99 | 27,25 | 22,6 | 148,23 | 0,54 | 0,07 | 0,47 | 0,73 | 36 |
| Sertão de Sobral | 84,52 | 69,93 | 14,28 | 303,51 | 0,47 | 0,08 | 0,29 | 0,67 | 108 |
| Sertão dos Crateús | 76,5 | 49,37 | 14,36 | 265,05 | 0,52 | 0,08 | 0,37 | 0,69 | 78 |
| Sertão dos Inhamuns | 113,44 | 78,69 | 30,19 | 350,2 | 0,44 | 0,08 | 0,3 | 0,66 | 30 |
| Vale do Jaguaribe | 57,2 | 38,54 | 14,2 | 211,12 | 0,43 | 0,08 | 0,27 | 0,57 | 90 |
| Total | 61,75 | 48,83 | 4,6 | 350,2 | 0,5 | 0,1 | 0,23 | 0,76 | 1104 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Além das diferenças no nível de recursos recebidos, a Tabela 1 também permite visualizar o comportamento da taxa de pobreza entre as regiões. Observa-se que o Litoral Oeste, o Sertão de Canindé e o Maciço de Baturité apresentam as maiores taxas de pobreza média, enquanto o Sertão dos Inhamuns, o Vale do Jaguaribe e a Grande Fortaleza estão na posição oposta da distribuição.

6.2 Índice municipal de cobertura

As Tabelas 2 a 7 reportam os 10 municípios com maiores e menores IMCs, calculados conforme detalhado na seção 5.1, para cada ano do período analisado. Além da cobertura municipal, é informado também o percentual que a quantidade de pessoas abaixo da linha da pobreza naquele município representa do total da população pobre do estado. De acordo com a formulação do índice, o resultado esperado seria que o IMC calculado estivesse sempre próximo da unidade, pois indicaria uma distribuição de recursos adequada para a proporção da população pobre do município analisado. Porém, como fica evidenciado nas Tabelas 2 a 7, os IMCs calculados apontam em direção contrária ao comportamento esperado.

Tabela 2 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2017

| (Continua) | | | | | |
|------------------------|--|------|--------------------|--|------|
| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Solonópole | 0,20% | 3,28 | Ibiapina | 0,35% | 0,31 |
| Jijoca De Jericoacoara | 0,17% | 2,75 | Croatá | 0,29% | 0,30 |

(Continuação)

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|--------------------|--|------|--------------------|---------------------------------------|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Reriutaba | 0,24% | 2,65 | Abaiara | 0,17% | 0,30 |
| São Luís Do Curu | 0,20% | 2,46 | Saboeiro | 0,24% | 0,27 |
| Palmácia | 0,16% | 2,41 | Martinópolis | 0,20% | 0,26 |
| Fortaleza | 18,27% | 2,35 | Pindoretama | 0,34% | 0,26 |
| Tabuleiro Do Norte | 0,35% | 2,28 | Ipaumirim | 0,20% | 0,25 |
| Pacujá | 0,09% | 2,09 | Chaval | 0,21% | 0,22 |
| General Sampaio | 0,13% | 1,82 | Potiretama | 0,10% | 0,21 |
| Baturité | 0,50% | 1,82 | Barreira | 0,34% | 0,17 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Considerando a média anual, no período entre 2017 e 2020, o IMC esteve entre 0,76 e 0,82, indicando assim que, na média, os municípios cearenses receberam montantes financeiros insuficientes para a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza em suas populações. Entretanto, ao considerar somente os anos após a pandemia de COVID-19, o valor médio do índice caiu para 0,43 e 0,38, apontando para uma queda na disponibilidade de recursos disponíveis para programas de combate à pobreza nos municípios.

Tabela 3 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2018

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|--------------------|------------------------------------|------|--------------------|---------------------------------------|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Pacujá | 0,09% | 3,14 | Caucaia | 3,02% | 0,29 |
| Arneiroz | 0,09% | 2,44 | Carnaubal | 0,22% | 0,27 |
| Fortaleza | 18,63% | 2,24 | Itarema | 0,78% | 0,26 |
| Pires Ferreira | 0,12% | 1,99 | Tururu | 0,30% | 0,24 |
| Tauá | 0,54% | 1,78 | Icapuí | 0,30% | 0,23 |
| Novo Oriente | 0,47% | 1,63 | Pindoretama | 0,34% | 0,22 |
| Palmácia | 0,17% | 1,58 | Caririaçu | 0,47% | 0,19 |
| Crateús | 0,81% | 1,52 | Forquilha | 0,29% | 0,18 |
| Mucambo | 0,17% | 1,51 | Chaval | 0,21% | 0,17 |
| Senador Pompeu | 0,34% | 1,51 | Barroquinha | 0,27% | 0,15 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Outro ponto de destaque refere-se ao fato de alguns municípios aparecerem de forma frequente nas tabelas de classificação dos 10 maiores e menores IMCs. Por exemplo, o município de Fortaleza esteve presente entre os maiores IMCs em todos os anos analisados, apresentando um resultado médio de 2,67. Além de Fortaleza, municípios como Pacujá (5 vezes), Arneiroz, Hidrolândia, Pires Ferreira, Potengi e Reriutaba, todos com 3 aparições, foram antes que, de acordo com o IMC calculado, receberam recursos acima da demanda necessária em ao menos em 50% dos anos.

Por outro lado, cidades como Caucaia (5 aparições), que teve um IMC médio de 0,17, Chaval (5 aparições), Pindoretama (5 aparições), Barroquinha (4 aparições), Barreira e Croatá, ambas com 3 ocorrências, foram municípios em que houve constante insuficiência de recursos, levando em consideração o critério do IMC calculado para cada ente. Ademais, a insuficiência dos recursos aplicados parece ser uma constante para a maioria dos municípios cearenses.

Adota-se aqui, de forma arbitrária, como ponto de corte um $IMC = 0,70$. Essa escolha se justifica pela necessidade de estabelecer um padrão de referência que permita uma comparação objetiva e prática da cobertura dos programas sociais entre os municípios. O valor de 0,70 foi selecionado como um nível mínimo desejável de cobertura, representando uma medida prática e significativa para avaliar a eficiência do FECOP.

A adoção de um limiar uniforme facilita a identificação de tendências e padrões ao longo do tempo, destacando progressos ou áreas que necessitam de maior intervenção. Tal abordagem é comum em estudos de políticas públicas e é utilizada para proporcionar uma análise comparativa clara e consistente. Além disso, a definição deste ponto de corte permite a mensuração de impacto de maneira pragmática, traduzindo dados complexos em informações acionáveis para os formuladores de políticas.

Com isso, tem-se que, em 2017, 113 municípios (61% do total) estiveram abaixo desse limite. O cenário apresenta uma melhora em 2018, quando 88 cidades tiveram IMC abaixo de 0,7. Contudo, a partir de 2019, o número de cidades com IMC abaixo de 0,70 assume uma trajetória crescente, atingindo o total de 171 (92,9% do total) municípios em 2022. Dessa forma, é possível afirmar que, utilizando o IMC como critério, a distribuição de recursos do FECOP entre os municípios cearenses é caracterizada por uma forte concentração em poucos municípios, enquanto uma significativa parcela de cidades recebe montantes não condizentes com sua demanda.

Tabela 4 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2019

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|--------------------|------------------------------|-------------|--------------------|------------------------------|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| | | | São Luís Do | | |
| Arneiroz | 0,09% | 4,08 | Curu | 0,19% | 0,21 |
| Reriutaba | 0,24% | 2,98 | Pacoti | 0,16% | 0,21 |
| Pires Ferreira | 0,12% | 2,80 | Orós | 0,38% | 0,20 |
| Pacujá | 0,09% | 2,64 | Chaval | 0,21% | 0,19 |
| Tarrafas | 0,13% | 2,52 | Croatá | 0,30% | 0,19 |
| Moraújo | 0,14% | 2,43 | Umirim | 0,32% | 0,19 |
| Hidrolândia | 0,26% | 2,43 | Caucaia | 3,23% | 0,18 |
| Potengi | 0,13% | 2,37 | Pindoretama | 0,34% | 0,17 |
| Fortaleza | 19,34% | 2,22 | Barroquinha | 0,26% | 0,13 |
| Tamboril | 0,42% | 2,17 | Barreira | 0,35% | 0,11 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 5 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2020

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|--------------------|------------------------------|-------------|--------------------|------------------------------|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Arneiroz | 0,09% | 4,92 | Orós | 0,37% | 0,25 |
| Pacujá | 0,09% | 3,57 | Tianguá | 1,19% | 0,22 |
| Pires Ferreira | 0,12% | 3,45 | Caucaia | 3,20% | 0,22 |
| Reriutaba | 0,23% | 3,33 | Chaval | 0,21% | 0,21 |
| Potengi | 0,13% | 3,14 | Trairi | 1,07% | 0,20 |
| Parambu | 0,36% | 2,86 | Tejuçuoca | 0,35% | 0,20 |
| Quiterianópolis | 0,29% | 2,74 | Pacoti | 0,16% | 0,16 |
| Hidrolândia | 0,26% | 2,49 | Croatá | 0,30% | 0,15 |
| Fortaleza | 19,56% | 2,39 | Pindoretama | 0,34% | 0,15 |
| Tauá | 0,51% | 2,35 | Barreira | 0,34% | 0,10 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Tabela 6 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2021

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|-----------------------|--|------|--------------------|--|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Fortaleza | 20,41% | 3,35 | Chorozinho | 0,31% | 0,14 |
| Sobral | 1,73% | 2,03 | Trairi | 1,05% | 0,13 |
| Jaguaribara | 0,14% | 1,60 | Maranguape | 1,27% | 0,12 |
| São João Do Jaguaribe | 0,07% | 1,42 | Maracanaú | 1,88% | 0,12 |
| Pacujá | 0,08% | 1,09 | Cruz | 0,37% | 0,11 |
| Hidrolândia | 0,26% | 1,09 | Pindoretama | 0,35% | 0,10 |
| Salitre | 0,29% | 1,04 | Caucaia | 3,33% | 0,08 |
| Tarrafas | 0,13% | 0,99 | Aquiraz | 1,00% | 0,08 |
| Juazeiro Do Norte | 2,16% | 0,98 | Barroquinha | 0,27% | 0,08 |
| Potengi | 0,13% | 0,90 | Chaval | 0,21% | 0,07 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024),

Tabela 7 – Municípios com os maiores e menores IMCs – 2022

| 10 maiores índices | | | 10 menores índices | | |
|-----------------------|--|------|----------------------------|--|------|
| Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC | Município | % Abaixo da linha da Pobreza | IMC |
| Fortaleza | 22,03% | 3,46 | Maranguape | 1,32% | 0,12 |
| Itaitinga | 0,43% | 1,77 | Granja | 0,73% | 0,11 |
| Jaguaribara | 0,13% | 1,60 | Martinópole | 0,17% | 0,11 |
| Guaramiranga | 0,08% | 1,03 | Barroquinha | 0,25% | 0,10 |
| Senador Pompeu | 0,29% | 0,91 | Acaraú | 0,98% | 0,10 |
| Potiretama | 0,09% | 0,89 | São Gonçalo Do Amarante | 0,65% | 0,09 |
| São João Do Jaguaribe | 0,07% | 0,83 | Trairi | 0,99% | 0,09 |
| Quixelô | 0,21% | 0,78 | Maracanaú | 2,13% | 0,09 |
| Ararendá | 0,16% | 0,78 | Bela Cruz | 0,41% | 0,08 |
| Baixio | 0,08% | 0,74 | Caucaia | 4,00% | 0,07 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Finalizando a análise do IMC, a Tabela 8 apresenta os resultados médios de cada ano por região de planejamento. Verifica-se que o Sertão dos Inhamuns (1,46), Sertão de Sobral (0,97), Sertão dos Crateús (0,78), Cariri (0,76), Sertão Central (0,72) e o Vale do Jaguaribe (0,69) obtiveram IMC médio no intervalo analisado acima da média da amostra, que foi de 0,67.

Isso aponta que municípios dessas regiões, em média, sofrem menos com o problema da insuficiência de recursos. Em contrapartida, os Litorais Oeste (0,44), Norte (0,41) e a Serra da Ibiapaba (0,39) exibem resultados consideravelmente inferiores ao valor médio da amostra.

Tabela 8 – IMC médio por região de planejamento – 2017 a 2022

| Região de Planejamento | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Cariri | 0,7 | 0,89 | 0,97 | 1,09 | 0,5 | 0,44 |
| Centro Sul | 0,57 | 0,71 | 0,58 | 0,6 | 0,43 | 0,46 |
| Grande Fortaleza | 0,77 | 0,68 | 0,64 | 0,52 | 0,34 | 0,41 |
| Litoral Leste | 0,72 | 0,74 | 0,87 | 0,53 | 0,28 | 0,26 |
| Litoral Norte | 0,71 | 0,55 | 0,47 | 0,44 | 0,19 | 0,15 |
| Litoral Oeste | 0,58 | 0,53 | 0,51 | 0,51 | 0,28 | 0,24 |
| Maciço de Baturité | 0,81 | 0,68 | 0,53 | 0,44 | 0,39 | 0,36 |
| Serra da Ibiapaba | 0,45 | 0,46 | 0,55 | 0,46 | 0,25 | 0,2 |
| Sertão Central | 1,03 | 0,82 | 0,88 | 0,62 | 0,51 | 0,5 |
| Sertão de Canindé | 0,74 | 0,73 | 0,64 | 0,54 | 0,39 | 0,4 |
| Sertão de Sobral | 0,93 | 1,03 | 1,34 | 1,65 | 0,59 | 0,3 |
| Sertão dos Crateús | 0,82 | 0,95 | 1,1 | 0,96 | 0,49 | 0,4 |
| Sertão dos Inhamuns | 1,03 | 1,36 | 2,23 | 3,04 | 0,63 | 0,5 |
| Vale do Jaguaribe | 0,84 | 0,87 | 0,77 | 0,56 | 0,57 | 0,53 |
| Total | 0,76 | 0,79 | 0,84 | 0,82 | 0,43 | 0,38 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

6.3 Análise de eficiência

Uma vez realizada a análise da distribuição dos recursos do FECOP entre os municípios e regiões de planejamento, pode-se agora avançar para a discussão sobre a eficiência dos gastos financiados através do FECOP em reduzir a população abaixo da linha da pobreza nos municípios cearenses.

Como pontuado na seção 5.3, os resultados apresentados foram obtidos por meio da aplicação da modelagem DEA, considerando as variáveis $Fecop_{pc}$ como insumo e a transformação $100 - Tx.mun.Pobreza$ como produto. Em outras palavras, o modelo aplicado busca maximizar quantidade de pessoas acima da linha de pobreza, sujeito à restrição do $Fecop_{pc}$ recebido por cada município. Os modelos foram estimados sob as suposições de retornos constantes de escala (DEA-CCR) e retornos variáveis (DEA-BCC). Adicionalmente, tendo em vista os agrupamentos regionais das variáveis descritos na seção 6.1, as DMUs foram agrupadas por região de planejamento. Logo, para cada ano foram estimados 14 modelos CCR

e 14 BCC, somando 168 modelos no total. Os resultados obtidos são sumarizados nas Tabelas 9 e 10 abaixo.

Tabela 9 – Escore de eficiência por região de planejamento (DEA-CCR) – 2017 a 2022

(Continua)

| Região de Planejamento | Itens | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Cariri | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,36 | 0,3 | 0,25 | 0,27 | 0,5 | 0,29 |
| | Eficiência mínima | 0,14 | 0,11 | 0,05 | 0,05 | 0,12 | 0,08 |
| Centro sul | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,33 | 0,22 | 0,35 | 0,3 | 0,48 | 0,65 |
| | Eficiência mínima | 0,11 | 0,1 | 0,16 | 0,15 | 0,28 | 0,34 |
| Grande Fortaleza | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,42 | 0,36 | 0,31 | 0,4 | 0,4 | 0,42 |
| | Eficiência mínima | 0,05 | 0,09 | 0,04 | 0,12 | 0,03 | 0,03 |
| Litoral Leste | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,59 | 0,57 | 0,49 | 0,72 | 0,66 | 0,79 |
| | Eficiência mínima | 0,33 | 0,27 | 0,15 | 0,43 | 0,47 | 0,39 |
| Litoral Norte | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,49 | 0,47 | 0,49 | 0,63 | 0,52 | 0,42 |
| | Eficiência mínima | 0,25 | 0,22 | 0,19 | 0,3 | 0,23 | 0,2 |
| Litoral Oeste | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,53 | 0,6 | 0,51 | 0,51 | 0,53 | 0,5 |
| | Eficiência mínima | 0,08 | 0,23 | 0,15 | 0,12 | 0,21 | 0,13 |
| Maciço de Baturité | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,41 | 0,5 | 0,34 | 0,34 | 0,41 | 0,54 |
| | Eficiência mínima | 0,12 | 0,25 | 0,14 | 0,15 | 0,14 | 0,18 |
| Serra da Ibiapaba | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,61 | 0,46 | 0,49 | 0,6 | 0,6 | 0,7 |
| | Eficiência mínima | 0,4 | 0,26 | 0,12 | 0,16 | 0,3 | 0,44 |
| Sertão Central | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,53 | 0,43 | 0,51 | 0,74 | 0,62 | 0,56 |
| | Eficiência mínima | 0,2 | 0,19 | 0,27 | 0,47 | 0,4 | 0,21 |
| Sertão de Canindé | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,75 | 0,7 | 0,7 | 0,79 | 0,72 | 0,55 |
| | Eficiência mínima | 0,3 | 0,42 | 0,34 | 0,48 | 0,28 | 0,32 |
| Sertão de Sobral | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,45 | 0,24 | 0,24 | 0,46 | 0,5 | 0,56 |
| | Eficiência mínima | 0,12 | 0,04 | 0,05 | 0,13 | 0,2 | 0,32 |
| Sertão dos Crateús | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | Eficiência média | 0,6 | 0,56 | 0,4 | 0,43 | 0,54 | 0,46 |

(Continuação)

| | | | | | | | |
|---------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Sertão dos Crateús | Eficiência mínima | 0,32 | 0,21 | 0,12 | 0,15 | 0,26 | 0,18 |
| | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Sertão dos Inhamuns | Eficiência média | 0,86 | 0,73 | 0,71 | 0,55 | 0,7 | 0,81 |
| | Eficiência mínima | 0,6 | 0,4 | 0,37 | 0,33 | 0,57 | 0,59 |
| | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Vale do Jaguaribe | Eficiência média | 0,54 | 0,53 | 0,42 | 0,65 | 0,58 | 0,5 |
| | Eficiência mínima | 0,17 | 0,21 | 0,09 | 0,24 | 0,14 | 0,11 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O primeiro ponto a se observar na tabela acima é que em todos os anos, para todas as regiões de planejamento, apenas um município por agrupamento atingiu a fronteira de eficiência em cada período²⁰, tal resultado não é uma imposição do modelo DEA-CCR, mas pode indicar que a suposição de retornos constantes de escala é muito restritiva para o conjunto de dados analisados. Em seguida, nota-se que o desempenho do escore médio de eficiência varia significativamente entre as regiões. Os recursos do FECOP direcionados para cidades do Sertão dos Inhamuns tiveram uma eficiência média de 0,73 na redução da taxa de pobreza daqueles municípios, tal valor é mais de duas vezes a eficiência média registrada para municípios da Região do Cariri.

É preciso observar, contudo, que mesmo entre as regiões com melhores resultados médios, existem municípios com baixos valores de eficiência, indicando que a baixa eficiência dos gastos financiados pelo FECOP em reduzir à pobreza é um fenômeno que ocorre em todo o estado.

Por fim, é possível perceber ainda que não existe uma tendência temporal homogênea de ganhos ou perdas de eficiência relativa entre as regiões, sendo possível identificar regiões em que o nível de eficiência diminuiu no tempo (Cariri, Litoral Norte, por exemplo), aumentou (Centro Sul, Sertão de Sobral, dentre outras), e se manteve com poucas oscilações, especificamente a Grande Fortaleza. Contudo, é preciso destacar que não é possível realizar a comparação precisa de ganhos e perdas em diferentes períodos, tendo em vista o caráter relativo dos escores obtidos pela metodologia DEA.

Tabela 10 – Escore de eficiência por região de planejamento (DEA-BCC) – 2017 a 2022

| Região de Planejamento | Itens | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Cariri | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 |

²⁰ Os Quadros 1 do Apêndice relaciona os municípios de cada região de planejamento classificados como eficientes.

| | | | | | | | |
|---------------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| | Eficência média | 0,67 | 0,7 | 0,69 | 0,69 | 0,73 | 0,68 |
| | Eficência mínima | 0,43 | 0,46 | 0,44 | 0,43 | 0,4 | 0,38 |
| Centro sul | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,66 | 0,68 | 0,68 | 0,7 | 0,73 | 0,82 |
| | Eficência mínima | 0,43 | 0,46 | 0,49 | 0,53 | 0,6 | 0,65 |
| Grande Fortaleza | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3 |
| | Eficência média | 0,78 | 0,8 | 0,81 | 0,83 | 0,8 | 0,76 |
| | Eficência mínima | 0,43 | 0,45 | 0,46 | 0,48 | 0,44 | 0,43 |
| Litoral Leste | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,78 | 0,89 | 0,84 | 0,86 | 0,83 | 0,86 |
| | Eficência mínima | 0,67 | 0,72 | 0,7 | 0,72 | 0,69 | 0,58 |
| Litoral Norte | Nº de DMUs Eficientes | 3 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,85 | 0,79 | 0,8 | 0,83 | 0,86 | 0,68 |
| | Eficência mínima | 0,59 | 0,62 | 0,58 | 0,63 | 0,64 | 0,45 |
| Litoral Oeste | Nº de DMUs Eficientes | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,73 | 0,79 | 0,81 | 0,8 | 0,78 | 0,75 |
| | Eficência mínima | 0,56 | 0,52 | 0,63 | 0,64 | 0,65 | 0,5 |
| Maciço de Baturité | Nº de DMUs Eficientes | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 4 |
| | Eficência média | 0,84 | 0,86 | 0,89 | 0,89 | 0,87 | 0,88 |
| | Eficência mínima | 0,5 | 0,52 | 0,7 | 0,71 | 0,68 | 0,71 |
| Serra da Ibiapaba | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,86 | 0,84 | 0,86 | 0,88 | 0,86 | 0,87 |
| | Eficência mínima | 0,72 | 0,7 | 0,7 | 0,71 | 0,71 | 0,66 |
| Sertão Central | Nº de DMUs Eficientes | 3 | 1 | 2 | 4 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,86 | 0,83 | 0,87 | 0,9 | 0,85 | 0,78 |
| | Eficência mínima | 0,59 | 0,57 | 0,68 | 0,75 | 0,61 | 0,49 |
| Sertão de Canindé | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 2 | 3 | 3 | 4 | 2 |
| | Eficência média | 0,87 | 0,9 | 0,94 | 0,95 | 0,95 | 0,83 |
| | Eficência mínima | 0,61 | 0,64 | 0,73 | 0,75 | 0,77 | 0,58 |
| Sertão de Sobral | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 3 | 2 | 4 | 3 | 4 |
| | Eficência média | 0,78 | 0,8 | 0,79 | 0,81 | 0,82 | 0,77 |
| | Eficência mínima | 0,62 | 0,62 | 0,62 | 0,63 | 0,64 | 0,51 |
| Sertão dos Crateús | Nº de DMUs Eficientes | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 |
| | Eficência média | 0,81 | 0,83 | 0,82 | 0,83 | 0,79 | 0,78 |
| | Eficência mínima | 0,59 | 0,6 | 0,62 | 0,67 | 0,56 | 0,55 |
| Sertão dos Inhamuns | Nº de DMUs Eficientes | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 3 |
| | Eficência média | 0,93 | 0,96 | 0,91 | 0,85 | 0,89 | 0,94 |
| | Eficência mínima | 0,75 | 0,9 | 0,76 | 0,73 | 0,76 | 0,75 |
| Vale do Jaguaribe | Nº de DMUs Eficientes | 3 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| | Eficência média | 0,84 | 0,83 | 0,84 | 0,83 | 0,84 | 0,82 |
| | Eficência mínima | 0,63 | 0,64 | 0,65 | 0,63 | 0,66 | 0,65 |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ao permitir que os retornos de escala variem entre os municípios, os resultados obtidos apresentam algumas características distintas das reportadas para o modelo CCR. Inicialmente, a fronteira de eficiência agora é composta sempre por mais de uma cidade²¹, e com variação de quantidade no tempo dentro das regiões de planejamento. O nível de eficiência médio é maior para todas as regiões de planejamento e existe uma tendência maior estabilidade da eficiência relativa ao longo dos anos.

Em resumo, os escores de eficiência calculados pela metodologia DEA traçam um cenário em que os gastos financiados pelo FECOP foram eficientes na redução da taxa de pobreza municipal em poucos municípios, como pode ser visto na linha N° de DMUS eficientes das Tabelas 9 e 10.

²¹ O Quadro 2 do Apêndice relaciona os municípios de cada região de planejamento classificados como eficientes para o modelo BCC.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa empreendeu uma análise detalhada e abrangente do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) no estado do Ceará, abrangendo o período de 2017 a 2022, sob os pontos de vista da distribuição e eficiência dos recursos aplicados. As análises documentais, estatísticas e quantitativas revelaram uma série de questões e tendências que fornecem uma compreensão mais profunda do desempenho e da eficácia dessas iniciativas.

A análise descritiva das variáveis de interesse, especificamente o montante de recursos aplicados do FECOP, revelou que, embora tenha ocorrido um crescimento nominal nas despesas empenhadas financiadas pelo Fundo, a trajetória das despesas considerando o efeito inflacionário apresentou uma redução real de 13,5% entre 2017 e 2022, com uma taxa de crescimento anual média de -1,16% evidenciando um cenário de queda nos recursos aplicados.

Acerca da quantidade total de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Ceará, destaca-se que, com base nos dados extraídos do CADÚNICO, a proporção de pessoas pobres na população cearense, apresentou estabilidade entre os anos de 2017 e 2021, com uma média de 38,75%, com um salto para aproximadamente 45% em 2022, explicado em grande parte pela mudança no valor que define a linha de pobreza. Além disso, pontua-se a significativa heterogeneidade dos níveis de pobreza entre os municípios cearenses, pois enquanto a taxa estadual de pobreza esteve em torno dos 40%, para 135 municípios (73,4% do total) o valor médio da *Tx. mun. Pobreza* esteve acima dos 45%.

A análise da distribuição dos recursos do FECOP, realizada através do Índice Municipal de Cobertura, indica que, em média, os municípios cearenses receberam montantes financeiros insuficientes para a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza em suas populações. Em 2017, 113 municípios (61% do total) apresentaram IMC abaixo de 0,7. O cenário apresenta uma melhora em 2018, quando 88 cidades tiveram IMC abaixo de 0,7. Contudo, a partir de 2019, o número de cidades com IMC abaixo de 0,7 assume uma trajetória crescente, atingindo o total de 171 (92,9% do total) municípios em 2022. Dessa forma, é possível afirmar que, utilizando o IMC como critério, a distribuição de recursos do FECOP entre os municípios cearenses é caracterizada por uma forte concentração em poucos municípios, enquanto uma significativa parcela de cidades recebe montantes não condizentes com sua demanda.

Os resultados quanto a eficiência, obtidos pelo método DEA, das despesas financiadas com recursos do FECOP na redução da pobreza municipal, observou-se: (i) os

escores de eficiência calculados traçam um cenário em que os gastos financiados pelo FECOP foram eficientes na redução da taxa de pobreza municipal em poucos municípios; (ii) o desempenho do escore médio de eficiência varia significativamente entre as regiões. Por exemplo, os recursos do FECOP direcionados para cidades do Sertão dos Inhamuns tiveram uma eficiência média de 0,73, tal valor é mais de duas vezes a eficiência média registrada para municípios da Região do Cariri; (iii) não existe uma tendência temporal homogênea de ganhos ou perdas de eficiência relativa entre as regiões, sendo possível identificar regiões em que o nível de eficiência diminuiu no tempo, bem como regiões em que a eficiência relativa aumentou no período analisado.

Em resumo, em que pese o caráter pioneiro do Ceará em instituir o FECOP como instrumento para o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento social, os resultados deste estudo indicam algumas questões críticas na aplicação dos recursos do fundo, especificamente: a queda real no montante de despesas empenhadas com recursos do FECOP, a má distribuição dos recursos entre os municípios com base no IMC calculado e a relativa baixa eficiência na redução da taxa municipal de pobreza reportada pela modelagem DEA.

Dessa forma, é essencial aprimorar a coordenação estratégica entre as instâncias governamentais responsáveis pela destinação de recursos e avaliar constantemente o impacto das políticas para garantir que elas atinjam seus objetivos de redução da pobreza no Ceará.

Naturalmente, as metodologias aqui aplicadas possuem suas limitações, como a suposição de homogeneidade das DMUs no caso do DEA, e expansões da análise aqui realizada são desejáveis. Nesse sentido, avaliar a eficiência por tipo de gasto ou do gasto por secretaria de governo são extensões naturais deste trabalho.

REFERÊNCIAS

AMBARKHANE, Dilip; SINGH, Ardhendu Shekhar; VENKATARAMANI, Bhama. Measuring efficiency of Indian states for reducing poverty using data envelopment analysis. **Poverty & Public Policy**, v. 12, n. 4, p. 357-385, 2020.

ARROYO, Miguel; SARAIVA, Ana Maria. Algumas questões sobre educação e enfrentamento da pobreza no Brasil. **Em Aberto**, v. 30, n. 99, 2017. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/3205>. Acesso em: 10 out. 2023.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, v. 13 n. 2, p. 201-209, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802010000200007/15104>. Acesso em: 11 out. 2023.

BARBOSA, Vilckiane Natércia Malherme; MOURA JÚNIOR, James Ferreira. Intersecções entre Gênero, Raça e Pobreza na vida de Mulheres no Nordeste do Brasil. **Estudos e Pesquisas em Psicologia**, [S. l.], v. 21, n. 4, p. 1478–1499, 2021. DOI: 10.12957/epp.2021.64031. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revispsi/article/view/64031>. Acesso em: 10 out. 2023.

BECKER, Gary. **Human capital a theoretical and empirical analysis, with special reference to education**. New York: Columbia University Press, 1964. Disponível em: <https://www.nber.org/books-and-chapters/human-capital-theoretical-and-empirical-analysis-special-reference-education-first-edition>. Acesso em: 13 out. 2023.

BITTAR, E. C. Justiça social, pobreza e Direitos Humanos. **REVISTA ESMAT**, [S. l.], v. 9, n. 14, p. 83–102, 2018. DOI: 10.34060/reesmat.v9i14.210. Disponível em: http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/210. Acesso em: 9 nov. 2023.

CAVALCANTE, Valberg Barbosa. **Avaliação dos limites e restrições do fundo estadual de combate à pobreza do estado do Ceará – FECOP, um caso particular**. 2013. 93f. – Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6000>. Acesso em: 4 out. 2023.

CHARNES, Abraham; COOPER, William W.; RHODES, Edwardo. Measuring the efficiency of decision making units. **European journal of operational research**, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

COBO, Barbara; ATHIAS, Leonardo; DE MATTOS, Gilson Gonçalves. A Multidimensionalidade da Pobreza a partir da Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais: Uma proposta de análise. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 8, p. 4-31, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201408002>. Acesso em: 23 out. 2023.

COOPER, William W.; SEIFORD, Lawrence M.; ZHU, Joe. Data envelopment analysis: History, models, and interpretations. **Handbook on data envelopment analysis**, p. 1-39, 2011.

CRUZ, Janaína Miranda. **Sentidos dos afetos: uma abordagem psicossocial às famílias em situação de pobreza**. UFC, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/36556>. Acesso em: 31 out. 2023.

CYREK, Magdalena. Government social spending in the EU countries: efficiency in poverty and income inequality reduction. **Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy**, v. 14, n. 3, p. 405-424, 2019.

DA COSTA, Alan André Borges. **A relação intertemporal entre educação e consumo: os consumidores mais escolarizados são os mais pacientes?** Dissertação (Mestrado em Economia). CEDEPLAR, UFMG. 2011. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMSA-8FMLE3/1/alan_andre_borges_da_costa_2011.pdf. Acesso em: 21 out. 2023.

DEATON, Angus. Panel data from time series of cross-sections. **Journal of Econometrics**, Amsterdam, v. 30, n. 1/2, p.109-126, Out. /Nov. 1985. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-4076\(85\)90134-4](https://doi.org/10.1016/0304-4076(85)90134-4). Acesso em: 15 out. 2023.

DE ALENCAR, Rafael Vieira; SIMPLÍCIO, Kimberly Ferreira. A Efetivação Constitucional da Erradicação da Pobreza a Partir da Destinação Geográfica do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). **THEMIS: Revista da Esmec**, v. 18, n. 2, p. 197-228, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.56256/themis.v18i2.768>. Acesso em: 9 out. 2023.

DE MARTINO JANNUZZI, Paulo; MARTIGNONI, Enrico Moreira; SOUTO, Baiena Feijolo. Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 4, p. 40-61, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201204003>. Acesso em: 12 out. 2023.

FILGUEIRAS, Maria Amélia Saraiva Leão. **Um estudo sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza–FECOP para o fortalecimento do patrimônio individual das famílias de baixa renda do Estado do Ceará**. Dissertação (Mestrado em Economia). UFC, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/6019>. Acesso em: 1 nov. 2023.

FREITAS, Alan Araújo. Bem-estar e estratificação social no Brasil contemporâneo. **Revista Brasileira de Sociologia-RBS**, v. 9, n. 22, p. 196-221, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20336/rbs.634>. Acesso em: 6 nov. 2023.

GOUVEIA, Valdiney Veloso. **Teoria funcionalista dos valores humanos**. Vetor Editora, 2017.

HALL, Robert E. Stochastic implications of the life cycle-permanent income hypothesis: theory and evidence. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 86, n. 6, p.971-87, Dec. 1978. Disponível em: <https://doi.org/10.1086/260724>. Acesso em: 1 nov. 2023.

DE SOUZA, Lucas Juvencio Spinosa; JUNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues; MOREIRA, Aldemir Freire. Histórico de Arrecadação e de Aplicação dos Recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará – FECOPe Combate à Pobreza do Estado do Ceará – FECOP. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 160–184, 2018. DOI: 10.32586/rcda.v15i2.370. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/370..> Acesso em: 29 nov. 2023.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, A. L. T. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)**. Fundamentos e resultados. Fortaleza: IPECE, 2006. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.FECOP.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/91/2022/01/FECOP-Fundamento-e-Resultados-2006.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2023.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais**. 2.ed. São Paulo: Ed.34; 2009.

MEDEIROS, Marcelo C.; BARBOSA, Rogério J.; CARVALHAES, Flavio. **Educação, desigualdade e redução da pobreza no Brasil**. Texto para Discussão, **Encostor**, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2447.pdf. Acesso em: 6 dez. 2023.

MELLO, Janine. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. IPEA, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8826>. Acesso em: 1 dez. 2023.

MELO FILHO, Alberto de Souza. **O mapeamento da pobreza e da cobertura dos programas governamentais nos municípios do Estado do Ceará**. 2012. 39 f. Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MODIGLIANI, Franco. Life cycle, individual thrift and the wealth of nations. **The American Economic Review**, Nashville, v. 76, n. 3, p. 297-313, Jun. 1986. Disponível em: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/d813570cd79cd0a26893037094feb2039ec71b17.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

MOSCOVICI, Serge. **La Psychanalyse, son image et son public**. Biliothèque de psychanalyse. Presses Universitaires de France. 2004.

MUNIZ, Lucia de Fátima Dantas. **Contribuição do programa FECOP ao desenvolvimento do Ceará**. Dissertação (Mestrado em Economia). UFC, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufc.br/handle/riufc/5726>. Acesso em: 30 dez. 2023.

NERI, Marcelo. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, junho 2022. 40 p. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32408/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf?sequence=1. Acesso em: 26 jul. 2024.

NERI, Marcelo; HECKSHER, Marcos. **A Montanha-Russa da Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, junho 2022. 15 p. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/e6cc9cfa-9992-477f-b7ab-da796928bd36>. Acesso em: 26 jul. 2024.

PAULA, João Antônio de; CERQUEIRA, HUGO EA DA GAMA; ALBUQUERQUE, EDUARDO DA MOTTA E. O empresário na teoria econômica. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 4, p. 571-593, 2019.

PECI, A.; NERI, M. Políticas públicas de combate à pobreza. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/67792>. Acesso em: 27 dez. 2023.

PINZANI, A. Teoria crítica e justiça social. *Civitas: revista de Ciências Sociais*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 88–106, 2012. DOI: 10.15448/1984-7289.2012.1.11149. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/11149>. Acesso em: 26 nov. 2023.

RAMBE, Roosemarina Anggraini *et al.* Efficiency comparison of pro-growth poverty reduction spending before and during the COVID-19 Pandemic: A study of regional governments in Indonesia. **Economies**, v. 10, n. 6, p. 150, 2022.

RAWLS, John. **Justiça como equidade: uma reformulação**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/justic3a7a-como-equidade.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2023.

RUAS, Rhaysa. Teoria da Reprodução Social: apontamentos para uma perspectiva unitária das relações sociais capitalistas. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 379-415, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/46086>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SCHULTZ, Theodore W. **Economic Value of Education**. Columbia University Press, New York. 1963.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras. 2000.

SILVA, Vitor Hugo Miro C. *et al.* Avaliação de políticas de combate à pobreza no Brasil: aplicação do método de Controle Sintético Generalizado para o FECOP no Ceará. **Nova Economia**, v. 31, p. 273-302, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/5449>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, v. 13, p. 155-163, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000200002>. Acesso em: 20 jan. 2024.
SANDOVAL VÁSQUEZ, José Fulvio; HERNÁNDEZ CASTRO, Gustavo. Crítica a la teoría del capital humano, educación y desarrollo socioeconómico. **Revista Ensayos Pedagógicos**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 137–160, 2018. DOI: 10.15359/rep.13-2.7. Disponível em:

<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ensayospedagogicos/article/view/11329>. Acesso em: 26 jan. 2024.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; CENCI, Daniel Rubens; MANCHINI, Alex. A justiça social e a agenda 2030: políticas de desenvolvimento para a construção de sociedades justas e inclusivas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas–Unifafibe**, v. 8, n. 2, p. 30-52, 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38438>. Acesso em: 12 out. 2023.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado; AGNOLETTTO, Vitória. Políticas públicas e justiça social: uma reflexão sobre o fenômeno da aporofobia proposto por Adela Cortina. **Revista Jurídica Meritum, Belo Horizonte**, v. 14, n. 2, p. 627-649, 2019. Disponível em: <https://fabioperiandro.adv.br/wp-content/uploads/ninja-forms/2/Artigo-Políticas-Publicas-e-Aporofobia-2019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

APÊNDICE A – TABELAS E QUADROS ADICIONAIS

Quadro 1 – Municípios eficientes por região de planejamento - DEA-CCR

| Região de Planejamento | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|------------------------|
| Cariri | Juazeiro Do Norte | Juazeiro Do Norte | Juazeiro Do Norte | Juazeiro Do Norte | Brejo Santo | Acarape |
| Centro Sul | Catarina | Catarina | Catarina | Catarina | Catarina | Alcântaras |
| Grande Fortaleza | Maracanaú | Caucaia | Caucaia | Caucaia | Caucaia | Aracati |
| Litoral Leste | Aracati | Icapuí | Fortim | Aracati | Fortim | Barbalha |
| Litoral Norte | Chaval | Chaval | Barroquinha | Morrinhos | Chaval | Boa Viagem |
| Litoral Oeste / Vale Do Curu | Itapajé | Itapajé | Umirim | Itapajé | Itapajé | Caucaia |
| Maçiço Do Baturité | Barreira | Acarape | Barreira | Barreira | Pacoti | Icó |
| Serra Da Ibiapaba | Ibiapina | Carnaubal | Ibiapina | Croatá | Ibiapina | Ipueiras |
| Sertão Central | Piquet Carneiro | Solonópole | Solonópole | Choró | Quixadá | Itapajé |
| Sertão De Canindé | Boa Viagem | Canindé | Canindé | Canindé | Madalena | Jijoca De Jericoacoara |
| Sertão De Sobral | Alcântaras | Forquilha | Groaíras | Alcântaras | Forquilha | Russas |
| Sertão Dos Crateús | Ipaporanga | Nova Russas | Poranga | Poranga | Poranga | São Benedito |
| Sertão Dos Inhamuns | Tauá | Aiuaba | Tauá | Tauá | Parambu | Solonópole |
| Vale Do Jaguaribe | São João Do Jaguaribe | Limoeiro Do Norte | Iracema | Russas | Russas | Tauá |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Quadro 2 – Municípios eficientes por região de planejamento - DEA-BCC

| Região de Planejamento | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------------|---|---|---|---|---|--|
| Cariri | Abaíara, Juazeiro Do Norte | Cariríaçu, Juazeiro Do Norte | Juazeiro Do Norte | Juazeiro Do Norte | Brejo Santo, Cariríaçu, Juazeiro Do Norte | Barbalha, Juazeiro Do Norte |
| Centro Sul | Catarina | Catarina | Catarina | Catarina | Catarina, Orós | Icó, Iguatu |
| Grande Fortaleza | Fortaleza, Maracanaú | Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Pacatuba | Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Pacatuba | Caucaia, Fortaleza, Maracanaú, Pacatuba | Caucaia, Horizonte, Maracanaú | Caucaia, Eusébio, Maracanaú |
| Litoral Leste | Aracati | Aracati, Fortim, Icapuí | Aracati, Fortim | Aracati, Icapuí | Aracati, Fortim | Aracati, Beberibe |
| Litoral Norte | Chaval, Jijoca De Jericoacoara, Morrinhos | Barroquinha, Chaval, Jijoca De Jericoacoara | Barroquinha, Jijoca De Jericoacoara | Chaval, Jijoca De Jericoacoara, Morrinhos | Chaval, Jijoca De Jericoacoara | Bela Cruz, Jijoca De Jericoacoara |
| Litoral Oeste / Vale Do Curu | Itapajé | Itapajé, Tururu | Itapajé, Umirim | Itapajé, Tejuçuoca | Itapajé, Pentecoste | Itapajé, Pentecoste |
| Maciço Do Baturité | Acarape, Barreira, Palmácia | Acarape, Palmácia | Barreira, Pacoti, Redenção | Barreira, Pacoti, Redenção | Pacoti, Redenção | Acarape, Barreira, Guaramiranga, Ocara |
| Serra Da Ibiapaba | Carnaubal, Ibiapina | Carnaubal | Carnaubal, Ibiapina | Carnaubal, Croatá | Ibiapina, São Benedito | Carnaubal, São Benedito |
| Sertão Central | Milhã, Piquet Carneiro, Solonópole | Solonópole | Ibicuitinga, Solonópole | Choró, Ibicuitinga, Quixerambim, Solonópole | Quixadá, Solonópole | Pedra Branca, Solonópole |
| Sertão De Canindé | Boa Viagem, Madalena | Canindé, Madalena | Canindé, Caridade, Madalena | Boa Viagem, Canindé, Caridade, Madalena | Boa Viagem, Canindé, Caridade, Madalena | Boa Viagem, Canindé |

| | | | | | | |
|---------------------|---|--|--------------------------|--|-------------------------------|---|
| Sertão De Sobral | Alcântaras, Sobral | Alcântaras, Forquilha, Sobral | Groaíras, Sobral | Alcântaras, Forquilha, Meruoca, Sobral | Alcântaras, Forquilha, Sobral | Alcântaras, Forquilha, Frecheirinha, Sobral |
| Sertão Dos Crateús | Crateús, Ipaporanga, Nova Russas | Catunda, Crateús, Nova Russas | Nova Russas, Poranga | Crateús, Nova Russas, Poranga | Crateús, Nova Russas, Poranga | Crateús, Ipueiras, Nova Russas |
| Sertão Dos Inhamuns | Aiuaba, Tauá | Aiuaba, Tauá | Aiuaba, Tauá | Tauá | Parambu, Tauá | Aiuaba, Arneiroz, Tauá |
| Vale Do Jaguaribe | Potiretama, Russas, São João Do Jaguaribe | Limoeiro Do Norte, Russas, São João Do Jaguaribe | Iracema, Quixeré, Russas | Alto Santo, Russas | Jaguaretama, Russas | Quixeré, Russas |

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)