



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE  
DEPARTAMENTO DE TEORIA ECONÔMICA  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**FRANCISCO MIGUEL DA SILVA**

**DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO CEARÁ**

**FORTALEZA**

**2018**

FRANCISCO MIGUEL DA SILVA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO CEARÁ

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Alfredo José Pessoa de Oliveira.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

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

---

D11d da Silva, Francisco Miguel.  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO CEARÁ / Francisco Miguel da  
Silva. – 2018.  
69 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências  
Econômicas, Fortaleza, 2018.

Orientação: Prof. Me. Alfredo José Pessoa de Oliveira.

1. Pobreza. 2. Desigualdade de Renda. 3. Desenvolvimento Econômico. I. Título.

CDD 330

---

FRANCISCO MIGUEL DA SILVA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POBREZA NO CEARÁ

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Alfredo José Pessoa de Oliveira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Fábio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À minha avó, Maria Ruth.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a pessoa mais importante da minha vida, minha mãe, Viviany, pelo amor incondicional e por ter me formado forte, independente e livre para enfrentar os desafios da vida.

Agradeço igualmente a outra pessoa mais importante, minha tia Vanilda, por ter sido uma segunda mãe, me educando e me ajudando a trilhar meu caminho até aqui. Sem você nada disso teria sido possível.

Também não seria possível escrever essa parte sem lembrar da minha parceira em todos os momentos durante (e espero que após também) essa graduação: Thaís Veras. Obrigado por estar presente em grande parte das melhores memórias que possuo. Obrigado por dividir os momentos bons, os não tão bons, as dores, as alegrias, as angustias, os pensamentos aleatórios e aquelas pequenas situações em que nós somos genuinamente felizes.

À Camila Evangelista, por também ser uma das pessoas mais importantes na minha vida. Por ser essa pessoa linda, espontânea, sincera, divertida. Obrigado por também compartilhar alguns dos melhores momentos que tive durante esse período de graduação e por aturar as minhas constantes reclamações sobre tudo.

Ao Roberto, meu companheiro, obrigado por me aturar em todos os momentos e por tornar minha vida mais leve. Espero que esse seja apenas um dos primeiros desafios que venceremos juntos.

Agradeço ao Gustavo Guilherme pelos bons momentos que tivemos juntos. Te desejo o mundo de sucesso e felicidade.

À turma de 2014.1, por ser a melhor do curso de economia da FEAAC – UFC.

A galera que foi da chapa Integrando Ideias e, posteriormente, da chapa SOMA pela proatividade, por não ter medo de identificar o que pode ser feito melhor e ir atrás de melhorar. De forma especial: Camile, Babi, Lívia, Nádia e Natália que foram as pessoas que acabaram se tornando mais próximas a mim. É muito bom tê-las comigo.

Obrigado ao professor Alfredo Pessoa, por ter aceitado me orientar e por tornar esse trabalho possível. Obrigado pelas dicas e por toda ajuda.

Agradeço aos professores André Vasconcelos Ferreira e Fábio Maia Sobral por terem aceitado compor a banca de avaliação do presente trabalho.

A todos que contribuíram com a minha formação e a realização desse trabalho, vocês não estão descritos aqui, mas estão no meu coração. Obrigado!

*“A riqueza de uma nação se mede pela riqueza do povo e não pela riqueza dos príncipes.”*

*Adam Smith*

## RESUMO

O presente trabalho se propõe a investigar as origens e a evolução do fenômeno pobreza no Ceará a partir de uma perspectiva histórica. A necessidade de proposição de soluções para este fenômeno motiva os economistas a se debruçarem sobre seus conceitos, causas e impactos. Diante disso, esta monografia, através dos métodos de revisão de bibliografia e análise de dados secundários, busca diagnosticar a atual situação do estado do Ceará identificando as causas dos problemas sociais enfrentados e os impactos das políticas públicas adotadas sob as diferentes óticas de análise do fenômeno. Com base na história do desenvolvimento econômico do estado, identificou-se que as atividades empregadas de baixo valor agregado e a falta de investimentos públicos na região limitaram o crescimento econômico do Ceará durante longo período. Entretanto, com o maior volume de investimentos em políticas de crédito e transferência de renda nas últimas décadas, o Ceará e a região Nordeste experimentaram significativos avanços econômicos e sociais. Contudo, estudos apontam que a crise recente de 2015 e a adoção de políticas austeras ameaçam frear a construção do estado de bem-estar social brasileiro colocando em risco estas conquistas. As conclusões do presente trabalho apontam que apesar da evolução dos indicadores de pobreza e distribuição de renda, não houve uma significativa mudança na estrutura social, desse modo, as crises econômicas e a mudança na condução das políticas econômicas e sociais ameaçam os avanços sociais brasileiros, principalmente os da população concentrada na região Nordeste.

**Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade de Renda. Desenvolvimento Econômico.

## ABSTRACT

The present work intends to investigate the origins and evolution of the poverty phenomenon in Ceará from a historical perspective. The need to propose solutions to this phenomenon motivates economists to look at their concepts, causes and impacts. In view of this, this monograph, through the methods of bibliography review and analysis of secondary data, seeks to diagnose the current situation of the state of Ceará by identifying the causes of the social problems faced and the impacts of the public policies under the different optics of analysis. Based on the state's economic development history, low-value-added activities and the lack of public investments in the region impeded Ceará's economic growth over a long period. However, with the largest volume of investments in credit and income transfer policies in the last decades, Ceará and the Northeast region experienced significant economic and social advances. But studies indicate that the recent crisis of 2015 and the adoption of austere policies threaten to restrain the development of the Brazilian welfare state, putting at risk these achievements. The conclusions of the present study indicate that despite the evolution of poverty indicators and income distribution, there has not been a significant change in the social structure, thus, economic crises and changes in the conduct of economic and social policies threaten Brazilian social advances, mainly those of the population concentrated in the Northeast region.

**Keywords:** Poverty. Income inequality. Economic development.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Linhas de Pobreza no Brasil em 2007	–	20
Quadro 2: Resumo dos Indicadores Sociais - Valores de 2015	–	43

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do IDHM no Brasil (2011 – 2014)	– 26
Gráfico 2: Evolução do IDHM no Ceará (1991 – 2010)	– 27
Gráfico 3: População sobrevivendo com menos de US\$ PPC 1,25 por dia (%)	– 35
Gráfico 4: Proporção de pessoas sobrevivendo com menos de meio salário mínimo per capita (em %)	– 36
Gráfico 5: Renda média per capita no Brasil, Nordeste e Ceará em reais (2004 – 2009)	– 37
Gráfico 6: Evolução do índice de Gini no Brasil (por regiões e Ceará) (2001 - 2014)	– 41
Gráfico 7: Razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres (Brasil, Regiões e Ceará)	– 42
Gráfico 8: Crescimento populacional absoluto da população residente no Ceará (Mil pessoas) – 2005 a 2015 (exceto 2010)	– 44
Gráfico 9: Taxa de Urbanização (em %) – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	– 44
Gráfico 10: Razão Sexo – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	– 45
Gráfico 11: Pirâmides Etárias – Ceará – 2005 e 2015	– 46
Gráfico 12: Proporção de domicílios com abastecimento de água pela rede geral de distribuição – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	– 47
Gráfico 13: Proporção de domicílios ligados à rede coletora de esgoto – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	– 48

Gráfico 14: Esperança de vida ao nascer – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	–	49
Gráfico 15: Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos) – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	–	50
Gráfico 16: Proporção de nascidos vivos cujas mães tinham idade menor ou igual a 19 anos – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015	–	50
Gráfico 17: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	–	51
Gráfico 18: Taxa de alfabetização das pessoas de 6 a 9 anos idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	–	52
Gráfico 19: Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)	–	53
Gráfico 20: Evolução do Número de Beneficiários do BPC no Brasil, Nordeste e Ceará (2004 – 2014)	–	57
Gráfico 21: Evolução do Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família por região (2004 – 2016)	–	59

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2), por abordagem de análise – da pobreza, no Ceará – 2004, 2006 e 2009 – 38

Tabela 2: Decomposição do Índice FGT(0) multidimensional, por área censitária e sexo no estado do Ceará – 2004, 2006 e 2009 – 39

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAD	Abastecimento de água
AED	Anos de estudo médio por domicílio
BPC	Benefício de Prestação Continuada
COPD	Condição de utilização ou posse do domicílio
CSD	Condição sanitária do domicílio
DLD	Destino do lixo domiciliar
ES	Esgotamento sanitário
FAO	Organização da Alimentação e Agricultura
FGT(0)	Proporção de pobres - Índice Multivariado de Pobreza
FGT(1)	Intensidade da pobreza - Índice Multivariado de Pobreza
FGT(2)	Severidade da Pobreza - Índice Multivariado de Pobreza
GTDE	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ID	Iluminação do domicílio
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMP	Índice Multivariado de Pobreza
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPR	Proporção de pobres por renda
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MPD	Material utilizado na parede do domicílio
MPT	Material utilizado no teto
NPD	Número de pessoas no domicílio
PAD	Proporção de alfabetizados no domicílio
PAIC	Programa de Alfabetização na Idade Certa
PBF	Programa Bolsa Família
PCD	Proporção de criança na escola no domicílio
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Paridade Poder de Compra
PTP	Proporção de trabalho precário no domicílio
RDD	Razão de dependência no domicílio para pessoas entre 14 e 60 anos de idade
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	17
<b>2.1</b>	<b>Pobreza e Distribuição de Renda</b> .....	17
<b>2.1.1</b>	<b>Concepções de Pobreza</b> .....	17
2.1.2.1	<i>Pobreza sob uma perspectiva unidimensional</i> .....	18
2.1.2.2	<i>Pobreza sob uma perspectiva multidimensional</i> .....	21
<b>2.1.2</b>	<b>Distribuição de Renda</b> .....	23
<b>2.2</b>	<b>Crescimento e desenvolvimento econômico</b> .....	24
<b>3</b>	<b>EVOLUÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS NO CEARÁ</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>A gênese do (sub)desenvolvimento econômico cearense</b> .....	28
<b>3.2</b>	<b>Indicadores socioeconômicos do Ceará</b> .....	35
<b>3.2.1</b>	<b>Pobreza no Ceará</b> .....	35
<b>3.2.2</b>	<b>Desigualdade de renda no Ceará</b> .....	40
<b>3.2.3</b>	<b>Outros indicadores socioeconômicos do Ceará</b> .....	42
3.2.3.1	<i>Aspectos demográficos</i> .....	44
3.2.3.2	<i>Condição dos domicílios</i> .....	46
3.2.3.3	<i>Saúde e educação</i> .....	48
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA</b> .....	54
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	62
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	64

## 1 INTRODUÇÃO

A análise aprofundada do fenômeno social pobreza faz-se necessária devido a necessidade da formulação de políticas públicas voltadas para a população que se encontra nesse estado. Por se tratar de um fenômeno complexo e multifacetado, não há consolidado um conceito único para a pobreza.

Grande parte dos indicadores de pobreza são construídos a partir de variáveis unidimensionais – adoção de um limite (geralmente monetário) que define o que é pobre e que é não-pobre. Essa análise desconsidera que a pobreza ocorre em dimensões múltiplas e, com isso, pode superestimar a variável adotada e subestimar as demais envolvidas. A análise incompleta do fenômeno pode fundamentar a adoção de políticas públicas não eficientes para a superação da pobreza (CRESPO; GUROVITZ, 2002; LEMOS, 2008; CHIARINI, 2008).

A conceituação da pobreza é algo extremamente sensível e carrega forte componente de subjetividade, por vezes, ideológico. O estabelecimento de uma renda mínima de subsistência com base em critérios alimentares é útil para verificar qual a parcela da população se encontra em uma situação extrema de pobreza. No entanto, a adoção de indicadores que analisem as várias dimensões do fenômeno é preferível.

Nas últimas décadas, o Ceará, o restante da região Nordeste e o Brasil experimentaram considerável evolução de seus indicadores sociais. Políticas de distribuição de renda, investimentos sociais e em infraestrutura, valorização do salário mínimo e incentivo ao crédito foram medidas que de certo modo impactaram o grau de desenvolvimento econômico e social no país.

Com base na revisão de literatura econômica e na análise de indicadores de diversas variáveis que compõe os principais indicadores unidimensionais e multidimensionais, o presente trabalho pretende analisar a trajetória do desenvolvimento econômico e a pobreza no estado do Ceará.

A hipótese levantada é a de que a trajetória de subdesenvolvimento econômico cearense contribuiu diretamente para a situação socioeconômica do estado, sendo agravada ou melhorada conforme a condução das políticas públicas nacionais; a perspectiva unidimensional não mede com precisão a situação socioeconômica da população local e que as melhorias dos indicadores sociais no estado ainda não mudaram a realidade de privação das capacidades de grande parte da população.

A presente monografia está estruturada em 5 capítulos:

O primeiro é esta introdução que objetiva fornecer as informações iniciais sobre o trabalho despertando o interesse do leitor para a temática abordada.

O segundo capítulo discute as principais abordagens dos fenômenos que serão estudados: pobreza, desigualdade de renda e desenvolvimento econômico. Dividido em três tópicos, o primeiro deles disserta sobre as principais abordagens do fenômeno pobreza – unidimensional e multidimensional. O segundo conceitua a análise da distribuição de renda e explana resumidamente sobre a atual situação brasileira. O terceiro tópico diferencia os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico trazendo a contribuição de alguns autores para o debate.

O terceiro capítulo procura discorrer sobre a trajetória de subdesenvolvimento econômico cearense, expondo de forma resumida o processo de ocupação, as atividades empregadas e os impactos de acontecimentos externos na economia cearense no primeiro tópico. O segundo analisa os principais indicadores de pobreza e desigualdade de renda no período compreendido entre 2005 e 2015.

O quarto capítulo busca introduzir o debate de políticas públicas voltadas para a superação da pobreza. Analisando as diferentes formas de condução das ações sociais e os marcos históricos que alteraram o enfoque na adoção dessas medidas.

Por fim, o último capítulo tece comentários gerais sobre as conclusões extraídas após a análise das informações contidas nos capítulos anteriores.

## **2 REFERENCIAL TEORICO**

Esta seção tem por objetivo discorrer sobre as principais discussões sobre pobreza, desigualdade de renda, crescimento e desenvolvimento econômico e social presentes na literatura econômica.

### **2.1 Pobreza e Distribuição de Renda**

#### **2.1.1 Concepções de Pobreza**

O entendimento das diferentes abordagens e conceitos do fenômeno pobreza é importante por permitir uma visão mais clara e analítica do objeto de estudo. Ao compreender a complexidade de tal fenômeno, seus diferentes conceitos e abordagens, torna-se mais fácil a proposição de políticas públicas que tragam soluções concretas para o problema (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

A condição de pobreza, seguindo uma perspectiva neoclássica, pode ser tida como a posição de um determinado indivíduo em relação a uma linha imaginária fixada ao longo do tempo. Desse modo, a pobreza é definida como um padrão de vida. Aqueles que não possuem o mínimo de recursos para arcar com uma cesta de bens e serviços básicos são considerados pobres (LEMOS, 2008).

No entanto, Chiarini (2008) salienta para o problema de delimitação do conceito de pobreza considerando apenas uma variável pois, por não ser um fenômeno homogêneo, a pobreza não pode ser mensurada adequadamente a partir de uma única dimensão. O bem-estar ocorre em dimensões múltiplas e a pobreza – tida como falta de bem-estar – deve relatar todas essas.

Souza e Osório (2013) afirmam que a pobreza não é um fenômeno estático, ao longo do tempo não só o número de pessoas em situação de pobreza varia, como também, as características desses grupos se alteram. Desse modo, faz-se importante a elaboração periódica de perfis de pobreza para sua análise.

Outro problema na delimitação do que é pobreza é exposto por Crespo e Gurovitz (2002), onde é afirmado que a conceituação de pobreza está sujeita a um forte componente de subjetividade ou alguma espécie de “juízo de valor”. E, devido a estes fatores, unificar uma definição para este fenômeno tem sido tarefa difícil. Os esforços estão concentrados na formulação de indicadores que consigam de fato mostrar a dimensão daqueles que são considerados pobres e não-pobres. No entanto,

para que isso ocorra é necessário definir os pressupostos que embasarão a formulação de tais indicadores.

Há também outras concepções que englobam mais variáveis para a delimitação do que é pobreza. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (1997), pobreza é a negação das oportunidades de escolha mais básicas ao ser humano, tais como: longevidade, liberdade, dignidade, autonomia.

Diante do exposto, identificamos algumas das dificuldades na conceituação do fenômeno pobreza. Os próximos subtópicos se aprofundarão nas análises dimensionais desta.

#### 2.1.1.1 Pobreza sob uma perspectiva unidimensional

Conforme sugere Henninger (1998, apud Chiarini, 2008) as dimensões econômica, social e *enabling environment* agrupam grande parte dos indicadores de pobreza e bem-estar. A dimensão econômica utiliza a renda e o consumo como variáveis chave para mensuração do nível de bem-estar e, portanto, definir-se o que é pobre. A renda é utilizada como *proxy* do consumo, que define o padrão de vida dos indivíduos e é resultado da maximização de suas utilidades.

Nesta análise, a moeda é utilizada como métrica para mensuração do fluxo de renda, valor de bens e serviços e patrimônio adquirido pelos indivíduos. Com isso, têm-se a facilidade na comparação das medidas monetárias e a eliminação da arbitrariedade na adoção dos pesos para os bens e serviços. Desse modo, são produzidos bons indicadores de bem-estar e pobreza (CHIARINI, 2008).

As principais abordagens que constituem a base da perspectiva monetária da pobreza são: a pobreza absoluta e a pobreza relativa.

De acordo com Crespo e Gurovitz (2002) e Salama (2008), a pobreza absoluta ocorre quando, da fixação de um nível de consumo mínimo para subsistência, se extrai um parâmetro no qual se estabelece o limite mínimo de renda e verifica-se o percentual da população que se encontra abaixo dele, definindo-se assim a parcela pobre da população.

Rocha (2000) afirma que a utilização das necessidades nutricionais como base para o estabelecimento de uma cesta alimentar básica é o principal fundamento conceitual para estimação das linhas de pobreza absoluta. A autora utiliza as informações sobre a quantidade de nutrientes necessários para a sobrevivência do indivíduo de acordo com suas características físicas, fornecidas pela Organização da

Alimentação e Agricultura (FAO), para o levantamento das cestas alimentares básicas e assim constrói a linha de corte que define a indigência. São considerados indigentes, aqueles que não possuem renda suficiente para adquirirem a cesta de bens capaz de suprir suas necessidades nutricionais básicas.

Para a estimação do consumo não alimentar, Rocha (2000) expõe a dificuldade gerada pela não existência de normas que definem o consumo adequado de itens como vestiário, habitação, saúde, educação, etc., nem um procedimento para estimar a despesa mínima com esses itens. A literatura econômica utiliza o coeficiente de Engel, que é a relação entre as despesas alimentares com a despesa total, como elemento chave na determinação da linha de pobreza. No entanto, é evidente sua fragilidade conceitual e empírica.

Todavia, existem outras alternativas para a delimitação de uma linha de pobreza absoluta. Algumas são definidas com base na necessidade de consumo diário de cada indivíduo e definem aqueles que se encontram em extrema pobreza. O Banco Mundial, por exemplo, define que são considerados extremamente pobres aqueles que dispõem menos de US\$ 1,90 por dia indexado pela taxa paridade de poder de compra. Lemos (2008) critica esta definição pois a mesma não considera pobre alguém que receba mais que US\$ 1,90 por dia, mas que precisa dispende mais que isso para se deslocar até seu emprego, por exemplo.

Existe ainda a adoção de múltiplos do salário mínimo para determinação da pobreza. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE considera como indigente aqueles que possuem menos que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo mensal per capita e pobres aqueles que possuem menos que  $\frac{1}{2}$  do salário mínimo mensal per capita. Embora essa definição tenha sido muito usada no Brasil, Rocha (2000) não a considera muito adequada, uma vez que havendo dados disponíveis sobre a estrutura de consumo das famílias, a mensuração da pobreza através destes é preferível.

O quadro 1 traz um resumo das principais linhas de pobreza adotadas na mensuração de pobreza.

Quadro 1 - Linhas de Pobreza no Brasil em 2007

Instituições	Critério	Porcentagem da população abaixo da linha definida	Quantidade de pessoas abaixo da linha definida <sup>(e)</sup>
Banco Mundial	- Linha de indigência: pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,00 por dia	11,6	20 milhões
(BIRD) <sup>(a)</sup>	- Linha de indigência: pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5	45 milhões
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	- Linha de indigência: pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5	45 milhões
PNUD/ONU Programa das Nações	- Linha de indigência: pessoas com rendimento inferior a US\$ 1,00 por dia	11,6	20 milhões
Unidas para o Desenvolvimento	- Linha de indigência: pessoas com rendimento inferior a US\$ 2,00 por dia	26,5	45 milhões
IPEA Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas	- Linha de pobreza regionalizada variando de R\$ 68,00 a R\$ 126,00 em moeda constante de 1999	33,6	57 milhões
MPAS Ministério da Previdência Social	- Linha de pobreza estimada em R\$ 98,00 por mês <i>per capita</i> <sup>(b)</sup>	34	57 milhões
CPS/FGV Centro de Políticas Sociais da FGV	- Linha de pobreza estimada em R\$ 80,00 <i>per capita</i> <sup>(c)</sup>	29,3	50 milhões
Instituto da Cidadania	- Linha de pobreza: pessoas com rendimento inferior a aproximadamente US\$ 2,00 por dia <sup>(d)</sup>	27,8	44 milhões

Fonte: Pochmann (2007)

a) As porcentagens são referentes a 1998. Fonte: *World Development Indicators 2002*.

b) Extraído de palestra proferida pelo MPAS no III Encontro Ministerial de Desenvolvimento Social da América Latina, no Rio de Janeiro em 2002.

c) Extraído do Mapa do Fim da Fome, 2002.

d) População brasileira estimada em 158 milhões de pessoas, devido a algumas exclusões como: não declaração de renda, pensionistas, empregados domésticos que dormem no trabalho etc. Extraído do Projeto Fome Zero.

e) Sempre referente à população de 2000, anunciada pelo censo do IBGE

A pobreza relativa, de acordo com Salama (2008), ocorre quando o indivíduo dispõe de um rendimento monetário inferior a 50% do rendimento mediano. O autor salienta a importância dessa distinção, pois comparar a pobreza de países desenvolvidos com países subdesenvolvidos é de grande dificuldade.

Crespo e Gurovitz (2002) ampliam essa definição afirmando que a pobreza relativa é descrita como uma situação em que uma pessoa, quando comparada a outras, possui menos recursos seja em termos de renda monetária ou em condições

favoráveis de emprego ou poder. Ou seja, “a percepção da pobreza como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconômico, assim como o conceito de pobreza absoluta. A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda” (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Os autores salientam ainda, que a definição relativa não estabelece uma linha na qual a pobreza deixaria de existir. No entanto, este problema é sanado quando se adota uma linha de pobreza absoluta simultaneamente.

Amartya Sen critica a mensuração da pobreza através das linhas expostas que levam em conta somente a renda monetária e defende a análise do fenômeno pobreza através de uma perspectiva mais ampla:

Se nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a ideia mais inclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas estatísticas que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise de políticas). O papel da renda e da riqueza – ainda que seja importantíssimo, juntamente com outras influências – tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação (SEN, 1999, p. 34-35).

#### 2.1.1.2 Pobreza sob uma perspectiva multidimensional

A partir da década de 1980, a pobreza passa a ser analisada como fenômeno multidimensional que considera, além da renda, as características sociais, culturais e políticas que influenciam no bem-estar dos indivíduos para determinação do que é pobre. Araujo et alii (2013) afirma que essa noção amplia o entendimento do desenvolvimento socioeconômico sob uma perspectiva mais humanista.

Nesse tópico será abordado a pobreza sob a ótica das necessidades básicas e sob a perspectiva das capacidades.

A conceituação da pobreza sob a ótica das necessidades básicas ganhou evidência na década de 1970 e passou a ser base para a formulação de políticas públicas na época. Não obstante, essa abordagem já era discutida desde a década de 1950 quando surgiram as ideias de que o progresso social seria melhor induzido pela satisfação das necessidades básicas da população (CODES, 2008).

Lemos (2008) afirma que a perspectiva das necessidades básicas leva em consideração que a pobreza é a privação das condições materiais para um nível mínimo de satisfação das necessidades humanas. Rocha (2006) entende o conceito da mesma forma e afirma que a conceituação de pobreza deve levar em consideração

uma gama mais ampla de necessidades humanas tais como saúde, educação, moradia, saneamento entre outras.

Amartya Sen (1999) entende a pobreza como uma privação das capacidades básicas de um indivíduo em vez de meramente um baixo nível de renda. Entende-se por “capacidade”, as combinações alternativas de funcionamento cuja realização é possível para a pessoa. Desse modo, a capacidade é tida como um tipo de liberdade. O autor sintetiza o conceito da seguinte maneira: capacidade é a liberdade de uma pessoa ter diversos estilos de vida. Funcionamento é aquilo que o indivíduo acha valioso fazer ou ter.

Os funcionamentos podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio. Assim, a privação de capacidades elementares pode refletir-se em morte prematura, subnutrição considerável (especialmente de crianças), morbidez persistente, analfabetismo e outras deficiências. (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5)

Conforme Crespo e Gurovitz (2002), a definição de pobreza como privação de capacidades não despreza o fato de que a pobreza pode ser caracterizada como uma renda inferior a um patamar estabelecido, pois a renda baixa pode ser tida como a primeira privação de capacidades. Sen (1999) expõe os seguintes argumentos em favor do conceito de pobreza referente a privação de capacidades:

- A abordagem leva em conta fatores que são intrinsecamente importantes (a renda baixa é importante apenas instrumentalmente);
- Outros fatores exercem influência sobre as capacidades e, por conseguinte, na pobreza real;
- O impacto da renda sobre as capacidades é condicional. (depende da idade, papéis sexuais na sociedade, localidade, condições epidemiológicas, infraestrutura, entre outras).

Asselin (2002, apud. Araujo et alii, 2013) propôs um indicador baseado na abordagem das capacitações, no qual se determina os identificadores de pobreza multidimensional por meio do Índice Multivariado de Pobreza – IMP. Com base nesse indicador, é possível encontrar a Proporção de Pobres – FGT(0); a Intensidade da

Pobreza – FGT(1) e a Severidade da Pobreza – FGT(2). Os indicadores apresentados são determinados de forma unidimensional para possibilitar a comparação. No próximo capítulo será analisada a utilização desse índice para a mensuração da pobreza multidimensional no estado do Ceará.

Ou seja, um aumento da renda não necessariamente afeta as capacidades dos indivíduos. Analisar a pobreza sob a ótica das capacidades melhora o entendimento do fenômeno e suas causas desviando a atenção da renda (meio) para os fins que as pessoas têm razão para buscá-la e as liberdades para alcançar esses fins (CRESPO E GUROVITZ, 2002).

### 2.1.2 Distribuição de Renda

Na literatura econômica, alguns autores afirmam que a concentração de renda é tida como empecilho para o crescimento e desenvolvimento das economias. Contornar esses problemas de distribuição de renda tem sido um árduo trabalho para os formuladores de políticas.

Salama e Destremau (1999) mostram duas abordagens para a análise das desigualdades de renda: a abordagem funcional e a abordagem pessoal.

A primeira baseada na renda dos “fatores”: trabalho, salário, capital, lucro, etc., tem por objetivo estudar as condições de reprodução do sistema e é a que se utiliza quando analisamos crescimento. A segunda ou livre de impostos, incide sobre a renda recebida pelos indivíduos: salários, rendas, juros, dividendos depositados (excluindo os lucros não redistribuídos pelas sociedades) e transferências sociais diversas, e permite estudar o consumo dos grupos familiares e, de maneira mais geral, seu modo de vida. (SALAMA E DESTREMAU, 1999, p. 27)

Para se mensurar a desigualdade de renda são utilizados diversos indicadores. Os principais são o índice de Gini com a decomposição da curva de Lorenz, índice de Theil (L e T), a razão entre a renda dos mais ricos e a renda dos mais pobres e o percentual de apropriação da renda por decis da população.

Conforme Hoffmann (2017), um aumento na desigualdade de renda pode ser decorrente de um empobrecimento da população nas faixas de menor renda ou de um aumento da concentração de renda na parcela da população com maiores rendimentos.

Soares (2006) afirma que ao abordar a temática desigualdade de renda, deve-se deixar claro o que se entende por renda e quais são as unidades primárias de

percepção. Ou seja, deve-se adotar um conceito para o objeto de estudo e a métrica que será utilizada para analisar o fenômeno.

## **2.2 Crescimento e desenvolvimento econômico**

Durante muito tempo, a literatura econômica tratou crescimento e desenvolvimento econômico como sinônimos. Desse modo, produzia-se enquanto os custos de produção possibilitassem lucros. Assim, o crescimento econômico era gerado pela acumulação de capital e crescimento do produto.

Para Lemos (2008), crescimento econômico é definido como um aumento anual do produto agregado em termos médios. Singer (1977) afirma que crescimento econômico é medido por meios quantitativos, enquanto desenvolvimento econômico é um processo de transformações qualitativas na estrutura econômica de um país.

Bresser-Pereira (1968) também se opõe a igualdade entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento e define o segundo como um processo de transformação econômica, social e política no qual a elevação do padrão de vida da sociedade tende a se tornar automático e autônomo.

Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Não tem sentido falar em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento dessa natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trazer consigo modificações de caráter social e político se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido tão superficiais, tão epidérmicas, que não deixaram traços (BRESSER-PEIREIRA, 1968, p. 15).

Há também a visão de desenvolvimento econômico como desenvolvimento humano que ganha força a partir de 1990, com a publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e que trazia consigo o recém elaborado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A ideia central do IDH era a de que o desenvolvimento não deveria ser mensurado apenas pelo Produto Nacional Bruto

(PNB), mas também por variáveis como a expectativa de vida e a alfabetização (PNUD, 2010).

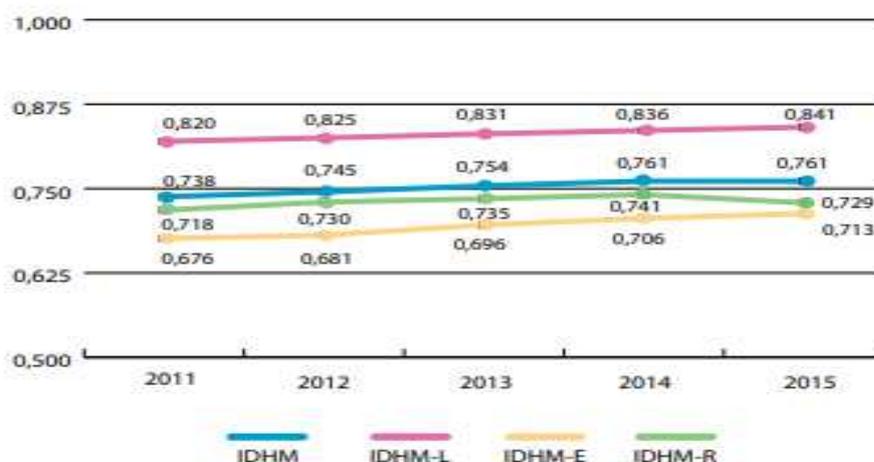
O Desenvolvimento Humano é mais do que uma maneira de medir o progresso das sociedades. É uma maneira de olhar a vida. Ele reconhece a cada pessoa os mesmos direitos. Considera que somos todos diferentes: jovens, idosos, mulheres, homens, brancos, negros, indígenas, de qualquer religião ou orientação sexual, cada qual com suas habilidades e deficiências. E, ao mesmo tempo, pressupõe que somos todos iguais: seres com dignidade, direitos, sonhos e ambições. (PNUD, 2009, p.4)

Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano, desenvolvido pelo PNUD (2013) “desenvolvimento humano é o processo de ampliação das liberdades das pessoas, com relação às suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter.”. E o processo de expansão das liberdades requer investimentos sociais, medidas econômicas que beneficiem a maior parte da população e a conservação do meio ambiente. Desse modo, crescimento econômico não necessariamente significa desenvolvimento econômico e menos ainda garante que toda a população seja beneficiada.

De acordo com Dawalibi et alii. (2014), amplamente utilizado, o indicador serve como uma forma de classificar o nível de desenvolvimento do país. O indicador varia entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1 maior o nível de desenvolvimento humano. As faixas de classificação são: baixo, médio, alto e muito alto. Sendo que comumente os países com IDH baixo e médio são considerados “subdesenvolvidos”, os que possuem indicador alto são considerados como “em desenvolvimento” e os que possuem o indicador muito alto são tidos como “desenvolvidos”.

O desenvolvimento humano nas regiões do Brasil é mensurado pelo IDHM que é uma adaptação do IDH para captar o nível de desenvolvimento dos estados e municípios. Mesmo levando em considerações as mesmas variáveis – renda, longevidade e educação – o IDHM é mais adequado para verificar o desenvolvimento a nível local. No gráfico 1. é possível verificar além do resultado do IDH-M consolidado, os resultados de cada variável que o compõe. No gráfico, consegue-se enxergar a evolução nos últimos anos dos indicadores de longevidade (IDHM-L), de educação (IDHM-E) e da renda (IDHM-R).

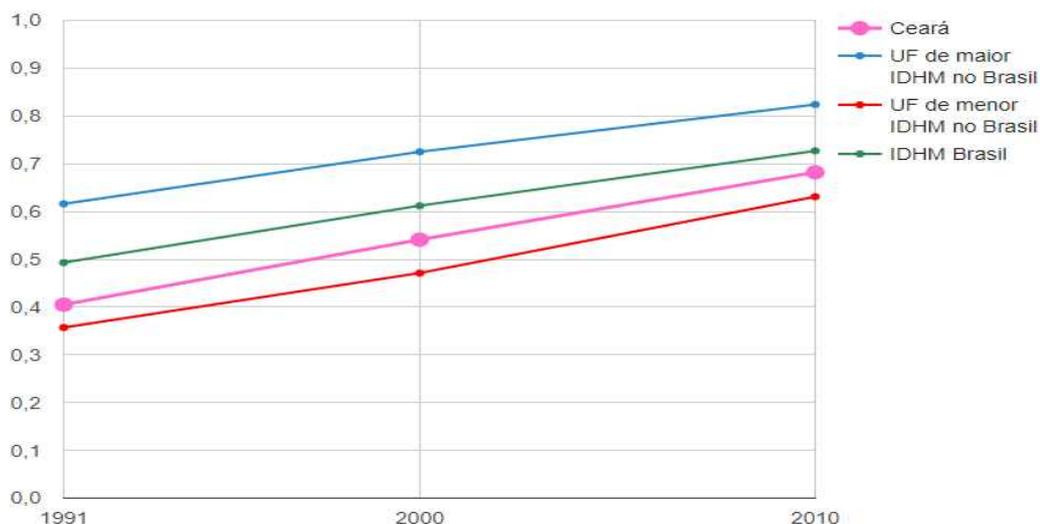
**Gráfico 1: Evolução do IDHM no Brasil (2011 – 2014)**



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Conforme verifica-se no gráfico acima, o Brasil apresenta certo crescimento do índice. Crescimento fortemente influenciado pelo aumento do indicador educação. Isso reflete os resultados brasileiros do combate ao analfabetismo e o investimento na educação básica.

No Ceará, utilizando dados do PNUD (2018) e comparando os anos de 1991, 2000 e 2010, observa-se uma taxa de crescimento de 68,4% no indicador, saltando de 0,405 para 0,682. A evolução do indicador do Brasil no mesmo período foi de 0,493 em 1991 para 0,727 em 2010. Isso significa que o indicador cearense cresceu mais que a média nacional. As variáveis que mais contribuíram para a elevação do indicador foram a educação seguida pela longevidade. Podemos ver a comparação com o Brasil, UF com maior indicador (Distrito Federal) e UF com menor indicador (Alagoas). No gráfico 2. é possível enxergar a evolução do indicador no Ceará comparando com outras Unidades Federativas e com a média do Brasil.

**Gráfico 2: Evolução do IDHM no Ceará (1991 – 2010)**

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

No entanto, o próprio PNUD reconhece as limitações do IDH no que se refere a mensuração das desigualdades e da pobreza humana, pois o indicador considera poucas variáveis unidimensionais em sua análise, desse modo, não expressa a realidade multidimensional da pobreza e desigualdade. No Relatório de Desenvolvimento Humano (2010), o PNUD lança novos índices de mensuração das vulnerabilidades sociais, estes são: o IDH ajustado a desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IMP).

O IDHAD captura as perdas de desenvolvimento humano decorrentes das desigualdades, sejam elas na saúde, na educação e na renda. O IDHAD geralmente penaliza os países com indicadores mais baixos onde as disparidades nestas variáveis são maiores. O IDG revela as disparidades de gênero, seja no acesso a saúde ou nos rendimentos do trabalho, desse modo, as perdas concentram-se nos países com maior repressão as mulheres. O IMP identifica as privações de ordem multidimensional sofridas pelas famílias englobando aspectos de saúde, educação, condições de moradia, entre outros (PNUD, 2010).

### 3 EVOLUÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS NO CEARÁ

Trataremos neste capítulo a relação entre as dinâmicas de desenvolvimento econômico no Brasil, Nordeste e Ceará; como os processos de ocupação da região e as atividades produtivas empregadas contribuíram para a formação econômica do estado bem como sua estrutura social e, por fim, veremos a evolução dos indicadores socioeconômicos do estado.

#### 3.1 A gênese do (sub)desenvolvimento econômico cearense

O início da ocupação econômica no Brasil se deve primordialmente a expansão comercial europeia no século XV e é fruto da pressão política sofrida por Portugal e Espanha exercida pelas demais potências europeias para ocuparem seus territórios em outros continentes. Estas últimas acreditavam que os espanhóis e portugueses só possuíam direito sobre as terras americanas se estas fossem, de fato, ocupadas. Neste processo, a Espanha obteve facilidade na ocupação de suas terras pois havia abundância de ouro e outros metais preciosos acumulados pelas civilizações locais antes da entrada dos europeus. Portugal ficou com a difícil tarefa de encontrar algum produto para tornar a ocupação do território brasileiro produtiva (FURTADO, 2007).

Andrade (1985) expõe que considerável parte dos problemas que afligem o semiárido nordestino são resultado do processo de povoamento e produção do espaço geográfico que nele se desenvolveu. Após um curto período de coleta do pau-brasil, os portugueses instalaram a cultura do *plantation* canavieiro na região que hoje compreende o Nordeste. Os fatores que contribuíram para a alta rentabilidade do produto são: o conhecimento técnico de cultivo da cana de açúcar que Portugal detinha por explorar essa atividade em outras regiões; o auxílio holandês no refino do açúcar e na logística de transporte e distribuição no continente europeu e a mão de obra escrava empregada que mantinham baixos os custos de produção. A cana cultivada no Brasil tinha como destino o crescente mercado europeu consumidor de açúcar (FURTADO, 2007).

Furtado (2007) afirma também que com a formação de um sistema econômico de alta produtividade e em rápida expansão, certamente as demais regiões do subcontinente seriam impactadas direta ou indiretamente. Com a implementação da mão de obra escrava e, com isso, a necessidade de afastar os indígenas da área povoada e a necessidade de abastecimento de animais de trabalho e carne fez com

que os portugueses conquistassem o sertão semiárido destinado à atividade pecuária e está era complementar à atividade canavieira (ANDRADE, 1985).

No Ceará, a conquista do semiárido, deve-se a atividade pastoril. Pois, mesmo com as violentas secas e invernos fortes, o território cearense oferecia condições favoráveis a prática pecuária.

“Além de condições naturais favoráveis, como a composição química do solo e abundância de pastos, não podemos desprezar um aspecto igualmente decisivo para a proliferação do gado no Nordeste: o desejo do homem em obter vastas propriedades territoriais, mediante as ‘datas de sesmarias’.” (SAMPAIO FILHO, 1985, p. 3).

Sampaio Filho (1985) destaca ainda que alguns dos principais fatores para o sucesso da ocupação do sertão através da pecuária são: a adaptação da cultura indígena a criação de animais, seu menor custo em relação a mão de obra africana, a violência dos marés do litoral cearense e a quase inexistência de enseadas que dificultavam a entrada via litoral embarreirando assim a introdução de atividades nesta região.

Furtado (2007) expõe que a proibição da criação de gado na faixa litorânea e a separação das atividades econômicas – açucareira e criatória – foram os fatores que impulsionaram o surgimento dessa economia dependente. Esta possuía caráter extensivo e de certo modo itinerante, pois devido ao regime de águas e as distancias dos mercados consumidores demandavam rotineiros deslocamentos.

Por conseguinte, devido aos deslocamentos e ao perigo ocasionado pelos indígenas, foram criados em determinados locais pontos de encontro e descanso para os vaqueiros – homens que produziam e deslocavam o gado. Com o passar do tempo, famílias se estabeleceram nesses locais e iniciaram atividades comerciais.

Com a dinamização da atividade econômica e surgimento do comércio nesses pontos de encontro, estes logo se tornaram vilas e algumas das principais cidades do estado. Todavia, a atividade econômica nessas cidades permanecia totalmente dependente das fazendas de criação dos animais (SAMPAIO, 1985).

Para facilitar o transporte da carne, os criadores de gado desenvolveram uma técnica que consistia no retalho do animal em duas grandes tiras de carne, após esse processo, a carne era salgada e exposta ao sol.

O sucesso da carne seca foi tanto, que o Ceará passou a exportá-la para outras províncias. Aracati, o antigo “Porto das Barcas”, se tornou o principal centro comercial exportador do produto no estado. No entanto, devido as severas secas que acometeram a região nesse período, a atividade entrou em declínio e fora transferida para a região sul do Brasil, pois o clima mais ameno e estável era mais favorável à criação animal.

Furtado (2007) salienta que a atividade pastoril era fruto de uma expansão da economia açucareira e possuía baixa rentabilidade. O gado produzido nessa região servia de consumo para os grandes engenhos do Recife e o couro era exportado para outros países, no entanto, sua contribuição era irrisória se comparado ao principal produto – o açúcar.

Após o ciclo do couro, o outro importante ciclo econômico da capitania foi o do Algodão. Devido as condições favoráveis ao seu cultivo, a cultura algodoeira proliferou-se no sertão cearense. Com o declínio da economia açucareira, a partir de 1777 se tornou o principal produto de exportação da capitania. Era utilizado na confecção de fios, redes de dormir e panos grossos – a coroa portuguesa proibia a fabricação de pano finos na colônia. E, com a guerra de secessão ocorrendo nos Estados Unidos – maior exportador de algodão mundial na época – o país teve de interromper suas remessas do produto, beneficiando assim, o Nordeste brasileiro – em especial, o Ceará e Maranhão que disputavam a supremacia nacional da produção de algodão. Isso trouxe dinamismo para a economia dessas regiões e permitiu lograr significativo desenvolvimento das economias locais. Com o fim da guerra e a retomada da produção de algodão pelos Estados Unidos, os estados brasileiros viram-se obrigados a investir no mercado interno. Desse modo, iniciou-se um processo de industrialização com foco nas indústrias têxteis (SAMPAIO, 1985).

Todavia, Sampaio (1985) destaca alguns fatores que contribuíram para a diminuição da importância do estado na produção do algodão, entre eles se destacam:

- a. A geada de 1818 que prejudicou a safra de café e forçou a região sul do Brasil a dinamizar sua produção. O produto escolhido foi o algodão.
- b. O processo de industrialização do Brasil através da substituição de importações que buscou diminuir a participação relativa do setor primário, particularmente o café, na produção nacional. O setor têxtil foi o que mais se adequou ao processo devido já dispor de um parque industrial já implantando e a menor densidade de capital necessária a atividade.

- c. O atraso tecnológico do Nordeste em relação às demais regiões.
- d. Com o aumento do investimento de infraestrutura o comércio dentro do país se desenvolveu e os produtos cearenses tiveram de enfrentar a concorrência dos produtos que eram produzidos no Centro-Sul. Com isso também houve o incentivo a quebra das barreiras alfandegárias entre os estados.

O Ceará ainda possui uma indústria têxtil desenvolvida, no entanto, por empregar baixo nível tecnológico e não exigir qualificação da mão de obra, a mesma não tem poder de elevar a renda média do estado, nem promover mudanças na estrutura produtiva. Outras indústrias de destaque no estado são as do setor de alimentos. As indústrias iniciadas nesse período eram de pequeno porte e frágeis do ponto de vista financeiro visando atender apenas o mercado interno, não obstante, algumas obtiveram êxito e se consolidaram no mercado local (SAMPAIO, 1985).

Outro momento de grande relevância na trajetória da economia cearense, iniciou-se quando Juscelino Kubitschek atribuiu a Celso Furtado a missão de elaborar um plano de ação para tratar dos problemas da região que neste período enfrentava uma de suas piores secas até então. Com isso, origina-se o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Em 1959, Furtado elabora “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” que fica conhecido como relatório do GTDN, no qual se analisa de forma precisa a economia nordestina e propõe políticas para o desenvolvimento econômico da região.

O relatório destaca como principais entraves ao desenvolvimento econômico do Nordeste os seguintes problemas: a elevada disparidade de renda verificada entre o Nordeste e o Centro-Sul, a falta de compreensão institucional dos problemas da região e a regressividade do sistema tributário, além do modelo de industrialização que beneficia a região Centro-Sul brasileira (GTDN, 1967).

O baixo nível de renda do Nordeste era atribuído, principalmente, a escassez de recursos naturais na região. O relatório constata que sem considerar a presença de choques externos, haveria a tendência de aumento da pressão demográfica no interior da região com aumento das atividades de subsistência, elevando, desse modo, a vulnerabilidade dessa população em relação às secas. Com isso, não há uma mudança em sua estrutura econômica, diferindo dos problemas enfrentados no Centro-Sul no que se refere a obtenção de bens de capital, que seriam solucionados na medida que o modelo de desenvolvimento industrial fosse avançando. A

característica concentradora da economia açucareira também constitui fator determinante para o baixo nível de renda da região Nordeste (GTDN, 1967).

O relatório do GTDN (1967) aponta que o peso da arrecadação fiscal deveria acompanhar o crescimento da renda desta, caracterizando assim, um sistema de tributação progressivo. Todavia, apesar do maior crescimento do Centro-Sul, o peso da arrecadação fiscal sobre estas regiões permaneceu constante. Esse sistema regressivo impossibilitou a reversão dos valores arrecadados para ações voltadas ao desenvolvimento da região Nordeste.

O caráter assistencialista das ações do governo federal voltadas para o Nordeste, também não contribuíam para a geração de empregos, renda e, tampouco, para a promoção de alterações em sua estrutura produtiva. Desse modo, parte da população desassistida dessa região migrava para o Centro-Sul em busca de melhores condições de vida.

Após analisar as causas dos problemas enfrentados pelo Nordeste, Furtado propõe ações para fomentar o desenvolvimento econômico da região. Desse modo, origina-se a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE em 1959. O órgão objetivava intensificar os investimentos industriais na região e a criação de um centro industrial autônomo capaz de sustentar seu crescimento e o direcionamento da agricultura na faixa úmida para o consumo das cidades com a absorção da população excedente do semiárido dado a sua reorganização (GTDN, 1967).

O mecanismo 34/18 criado com o objetivo de fornecer incentivos fiscais para os projetos de interesse regional colocou os pequenos e médios empreendedores em desvantagem por não disporem de grande capital. Inicialmente, fornecia incentivos somente para empresas que possuíam capital nacional, todavia, a regra foi flexibilizada expondo os pequenos empresários à concorrência das grandes empresas. Para substituí-lo, foi criado o FINOR que buscava compatibilizar a oferta e demandas dos incentivos do governo, seguindo a lógica de que o capital financeiro alavancaria o crescimento da renda per capita no estado. Porém, tal medida não alcançou seu objetivo (SAMPAIO, 1985).

Sampaio (1985) ressalta que os recursos empregados na SUDENE foram irrisórios se comparados aos investimentos empregados no Centro-Sul. No que concerne à geração de empregos, as medidas adotadas também foram ineficazes

pois os recursos foram empregados em empresas com uso intensivo de capital em detrimento das pequenas e médias empresas que costumam gerar mais emprego e renda. Desse modo, o grande marco no desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE, criada a partir de deliberações do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN – não teve grande relevância no desenvolvimento do Ceará.

Bandeira e Silva (2008) afirmam que o início das mudanças na forma de planejar a gestão pública iniciou-se no governo Virgílio Távora em seu primeiro mandato com a implementação do Plano de Metas Governamentais – PLAMEG, considerado uma das primeiras experiências de aplicação de um plano governamental em um estado nordestino. O plano consistia em incentivo às potencialidades industriais do estado e no investimento em infraestrutura. Em seu segundo mandato, implementou o PLAMEG II, que possuía foco na melhoria da qualidade de vida da população e objetivava obter seus resultados através do crescimento econômico, desse modo, a diretriz principal era a de que o estado deveria apoiar os investimentos privados setoriais. Virgílio Távora rompeu com o pensamento dominante na época de que a mudança das elites oligárquicas era essencial para o desenvolvimento do Ceará, ele acreditava que o desenvolvimento econômico através do investimento em infraestrutura de energia e transportes, a industrialização forçaria as mudanças nas elites.

Amaral Filho (2000), todavia, afirma que o crescimento econômico estável do Ceará frente ao Nordeste nas décadas posteriores à criação da SUDENE se deve a uma ruptura com o modelo de gestão dos antigos governadores baseado no clientelismo e com traços de coronelismo. Após 1986, com o início do governo Tasso Jereissati o estado passa por uma série de ajustes na economia, com diminuição dos déficits públicos, recuperação da capacidade de endividamento e de investimento público e certa geração de emprego e renda, logrando taxas de crescimento do produto superiores às verificadas no restante da região Nordeste e no Brasil. Salientando que neste período o cenário era bastante hostil, com altas taxas de juros e de inflação, a crise de endividamento enfrentada pelo país e a desintegração das políticas de coordenação regional da SUDENE.

No entanto, apesar da conjuntura econômica não favorável, uma série de investimentos públicos foram realizados: a construção do açude Castanhão, a partir do Programa Estadual Hídrico; o Projeto SANEAR que avançou na oferta de

saneamento básico em Fortaleza e uma série de outros investimentos em infraestrutura contribuíram para o crescimento e o desenvolvimento econômico local neste período (AMARAL FILHO, 2000).

Dessa forma, pode-se constatar que o PLAMEG deu início ao planejamento estatal com foco no desenvolvimento do estado e suas principais diretrizes foram seguidas pelos governos sucessores com foco na melhoria da infraestrutura e promoção dos serviços básicos.

Com base no que foi discutido neste tópico, percebe-se que o processo de industrialização cearense pode ser dividido em três fases: o período correspondente ao início do século XX com o surgimento de uma pequena indústria têxtil vinculada a cultura algodoeira; o segundo corresponde ao modelo de industrialização implementado pela SUDENE e o PLAMEG, com foco no investimento em infraestrutura e a atração de empresas via incentivos fiscais e o último, que vigora ainda nos dias de hoje, iniciado com o governo Tasso frequentemente denominado como “mudancismo” ou “modernização conservadora”, caracterizado pelo “arrocho” fiscal, atração de indústrias por meio de fornecimento de subsídios e outros incentivos fiscais e mantendo os investimentos em infraestrutura.

A adoção de uma agenda neoliberal com a implementação de políticas voltadas para o ajuste fiscal e os incentivos a entrada de novos segmentos industriais no Ceará fizeram com que houvesse um deslocamento de grandes indústrias têxteis e calçadistas para o estado nas últimas décadas. Os principais fatores que contribuem para a instalação dessas indústrias no estado são: o baixo custo da mão de obra, os incentivos ofertados pelo governo e uma produção voltada para o exterior. Esse movimento também alterou a dinâmica industrial do estado, desconcentrando a indústria em Fortaleza para cidades do interior e região metropolitana (ARAUJO, 2007).

## 3.2 Indicadores socioeconômicos do Ceará

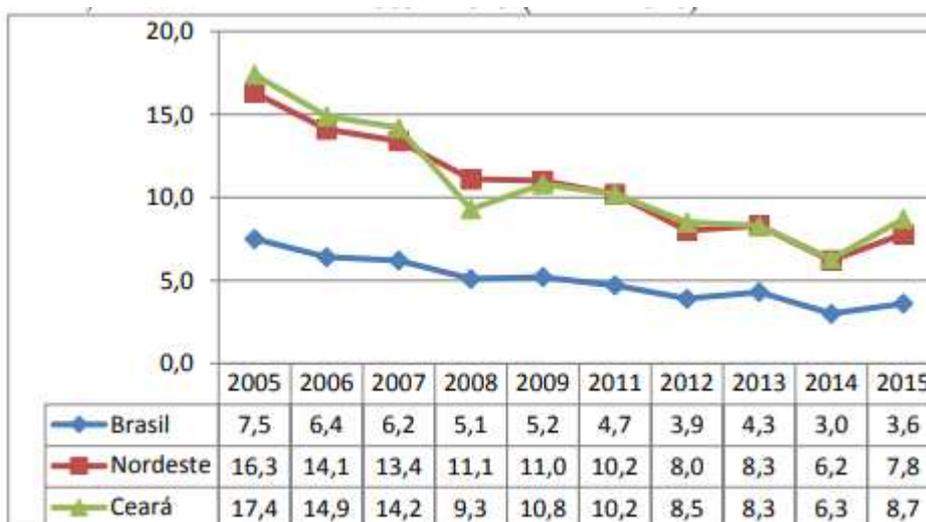
### 3.2.1 Pobreza no Ceará

Diante do crescimento econômico experimentado na última década, é notável a diminuição dos níveis de pobreza no estado do Ceará. De acordo com Carvalho et alii (2010), o estado vem diminuindo a pobreza a um ritmo mais acelerado que o restante do Nordeste. No período compreendido entre 2004 a 2008, o estado do Ceará reduziu em 31,5% o número de pobres enquanto que no Nordeste a redução foi de 27,2%.

No relatório Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, elaborado pelo IPEA e IPECE em 2010, observa-se que no Ceará o combate à pobreza extrema tem se mostrado bem-sucedido. O estado conseguiu atingir a meta de reduzir de 1990 até 2015 a um quarto a proporção de pessoas com renda inferior a 1 dólar PPC por dia. Em 1990, mais de 50% da população cearense vivia em condições de extrema pobreza, em 2008 esse número era 8,5% (CARVALHO et al., 2010).

Analisando o indicador de extrema pobreza que define como extremamente pobres aqueles que possuem rendimentos inferiores a R\$ 99,00 (gráfico 3), constatamos que houve uma considerável queda no percentual de pessoas em situação de pobreza extrema entre 2005 e 2014, todavia, este percentual volta a subir em 2015.

**Gráfico 3: Percentual de pessoas em situação de extrema pobreza – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**

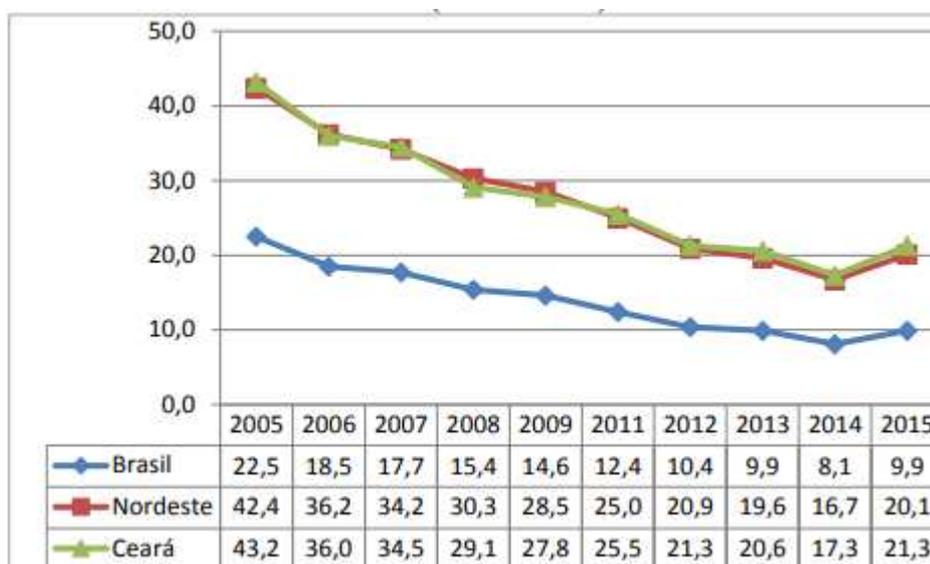


Fonte: IPEA. Elaboração do IPECE.

Analisando gráfico 4 que mostra o percentual de pobres na população utilizando uma linha de pobreza fixada em R\$ 198,00, observa-se um comportamento semelhante ao do indicador de extrema pobreza. Onde há uma queda entre 2005 e 2014, todavia, o indicador se eleva em 2015.

Observando os indicadores percentuais de pobreza e extrema pobreza, constata-se que o Ceará e o Nordeste conseguiram reduzir em mais de 50% seus índices. No entanto, o Ceará apresenta essa evolução em um menor ritmo se comparado ao Nordeste e ao Brasil.

**Gráfico 4: Percentual de pessoas em situação de pobreza – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**

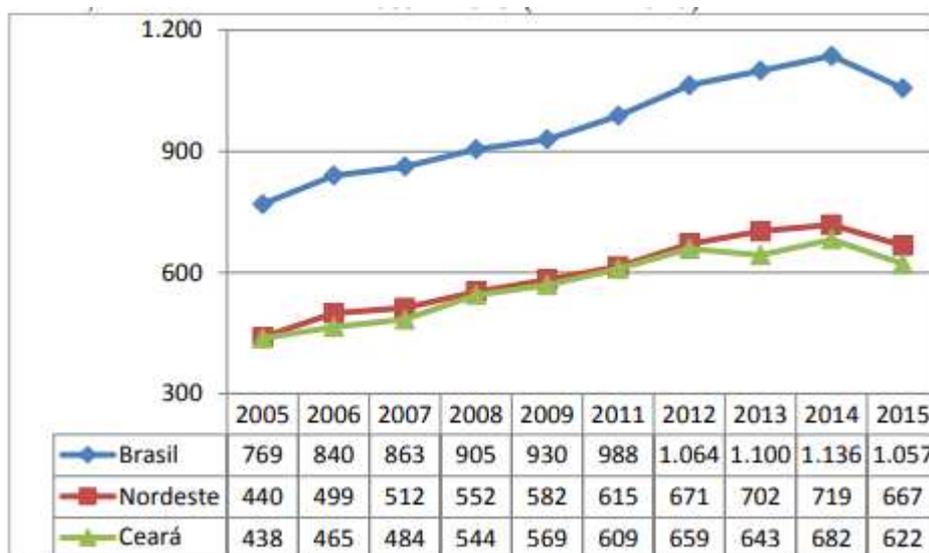


Fonte: IPEA. Elaboração do IPECE.

De acordo com o gráfico 4, em 2005, 43,2% da população cearense estava abaixo da linha da pobreza. Em 2008, o percentual reduziu-se para 21,3%. Isso demonstra que há uma tendência de melhoria dos indicadores sociais.

Verificando a renda *per capita* em reais, percebe-se que apesar do crescimento ao longo dos anos, o Ceará ainda possui uma pequena distância a ser percorrida para que a renda média de sua população se equipare a da Região Nordeste. Este hiato se torna mais significativo quando a comparação é feita com a renda média do país, conforme mostra o gráfico 5.

**Gráfico 5: Rendimento domiciliar per capita médio mensal real – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IPEA. Elaboração do IPECE.

Todavia, Salama e Destremau (1999) salientam que ao estimar a pobreza utilizando apenas um indicador monetário, pode-se não mensurar de fato a real pobreza na sociedade. Desse modo, faz-se necessário a mensuração dos indicadores de pobreza através de uma perspectiva multidimensional.

Com dados extraídos da PNAD/IBGE dos anos 2004, 2006 e 2009, Araujo et alii (2013) estima o Índice Multidimensional de Pobreza – IMP para o estado do Ceará. O índice foi estimado a partir de seis dimensões de indicadores unidimensionais. Os indicadores utilizados foram os seguintes:

- Indicadores de condições de moradia: material utilizado na parede do domicílio (MPD); material utilizado no teto (MPT); condição de utilização ou posse do domicílio (COPD); iluminação do domicílio (ID) e número de pessoas no domicílio (NPD);
- Indicadores de saneamento: esgotamento sanitário (ES); abastecimento de água (AAD); destino do lixo domiciliar (DLD) e condição sanitária do domicílio (CSD);
- Indicadores educacionais: proporção de alfabetizados no domicílio (PAD); proporção de criança na escola no domicílio (PCD); anos de estudo médio por domicílio (AED);
- Indicador de trabalho: proporção de trabalho precário no domicílio (PTP);

- Indicador de dimensão demográfica: razão de dependência no domicílio para pessoas entre 14 e 60 anos de idade (RDD);
- Indicador de renda: proporção de pobres por renda (IPR)<sup>1</sup>.

Após a análise dos dados e aplicação de uma análise multivariada dos indicadores (análise fatorial de correspondência múltipla)<sup>2</sup> obtidos a fim de obter-se um indicador multidimensional da pobreza foi constatado que apesar de a pobreza em renda ter diminuído no Ceará, ela diminui em ritmo significativamente inferior a outros indicadores de pobreza multidimensional.

A tabela 2 traz os resultados dos índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2) calculados através das duas abordagens – multidimensional e unidimensional:

**Tabela 1: Índices FGT(0), FGT(1) e FGT(2), por abordagem de análise da pobreza, no Ceará – 2004, 2006 e 2009**

Área	FGT(0)		FGT(1)		FGT(2)	
	Multidi	Unidi.	Multi.	Unidi.	Multi.	Unidi.
<b>Ceará</b>						
2004	52,0	51,37	14,3	23,29	6,3	14,24
2006	49,1	42,34	14,0	18,97	6,4	11,64
2009	44,5	33,72	12,7	14,53	5,2	8,85
<b>Metropolitana</b>						
2004	40,4	48,90	9,0	21,80	3,6	13,55
2006	37,7	37,76	9,0	15,94	3,6	9,88
2009	33,6	29,59	8,5	12,21	3,2	7,57
<b>Urbana</b>						
2004	54,6	53,96	14,1	25,68	5,6	15,94
2006	53,7	46,30	15,3	21,36	6,5	13,18
2009	47,2	37,35	13,3	16,89	5,2	10,56
<b>Rural</b>						
2004	68,9	51,69	24,2	22,14	12,1	12,76
2006	62,9	44,41	22,7	20,74	11,5	12,44
2009	61,2	35,49	19,7	14,98	9,3	8,38

Fonte: Araujo et alii (2013) com dados extraídos da PNAD.

<sup>1</sup> Definida pelos rendimentos familiares per capita.

<sup>2</sup> De acordo com Araujo et alii (2013) a “análise de correspondência múltipla (ACM) é considerada uma extensão da análise de correspondência simples (ACS) quando se envolve mais de duas variáveis. Ela é capaz de incorporar e ordenar grande número de indicadores categóricos sem prejudicar sua importância relativa”.

Com base na tabela acima, observa-se que a proporção de pobres calculada a partir do índice FGT(0) diminuiu entre 2004 e 2009, tanto na perspectiva unidimensional quanto na multidimensional. Todavia, essa queda foi mais acentuada quando analisamos a partir da perspectiva unidimensional. Analisando por área, nota-se que a melhora nos indicadores ocorreu de forma mais acentuada na região metropolitana e nas áreas urbana, na zona rural a redução nos níveis de pobreza unidimensional e multidimensional foi menos expressiva.

Também é possível constatar com base nos índices que a zona urbana apresenta taxas de pobreza inferiores a zona rural, no entanto, ainda inferiores a região metropolitana.

O autor decompõe ainda o índice FGT(0), que calcula a proporção de pobres, por área censitária e sexo no estado, conforme mostra tabela 3.

**Tabela 2: Decomposição do Índice FGT(0) multidimensional, por área censitária e sexo no estado do Ceará – 2004, 2006 e 2009**

Subgrupos	FGT(0) do subgrupo (a)			Participação no FGT(0) total do grupo (b)			Risco de Pobreza do subgrupo (a/b)		
	2004	2008	2009	2004	2008	2009	2004	2008	2009
<b>Área Censitária</b>									
Autorepresentativos	43,3	45,5	33,6	4,4	5,1	4,9	0,84	0,92	0,84
Não-autorepresentativos	61,6	58,4	37,5	63,6	62,9	63,5	1,18	1,19	1,21
<b>Sexo</b>									
Masculino	52,0	49,2	43,6	0,48	0,48	0,47	1,00	1,00	0,98
Feminino	51,4	48,9	45,2	0,51	0,51	0,52	0,99	0,99	1,01

Fonte: Araujo et alii (2013) com dados extraídos das Pnad.

Conforme podemos verificar na tabela 3, a pobreza é mais severa nas áreas não representativas (pouco populosos), todavia, vem diminuindo gradativamente em todas as faixas da composição.

A pobreza multidimensional no estado do Ceará engloba diversas variáveis, tais como: anos de estudo, acesso a educação, saneamento básico, condições de moradias, entre outras. E, apesar da desigualdade de renda vir diminuindo ao longo do tempo, o estudo demonstra que a zona rural ainda é muito pobre. Além disso, verificamos que a pobreza multidimensional no estado é maior que a unidimensional. Desse modo, infere-se que o esforço para diminuir a pobreza da perspectiva

multidimensional deve ser consideravelmente maior que na perspectiva unidimensional.

### 3.2.2 Desigualdade de renda no Ceará

Historicamente, o Brasil é um país que apresenta grandes desigualdades. Todavia, ao longo das últimas duas décadas, observa-se uma melhora nos níveis de distribuição de renda. Considerando o período da promulgação da constituição em 1988 até 2015 o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza reduziu-se de 37% para 10%. Durante os últimos 15 anos, mais de 28 milhões de pessoas saíram da pobreza. A estabilização econômica, dos preços e a adoção de políticas de distribuição de renda e aumentos reais dos salários mínimos contribuíram para esse resultado (OXFAM, 2017).

Todavia, de acordo com relatório da Oxfam Brasil (2017) ainda persistem problemas ligadas a distribuição de renda entre os setores da sociedade e entre as regiões, tributação excessiva no consumo que penaliza a população que possui menor renda, alta concentração fundiária que impossibilita a ascensão social da população no meio rural e a péssima qualidade dos serviços públicos ofertados que dificultam a inclusão social dos pobres e minorias.

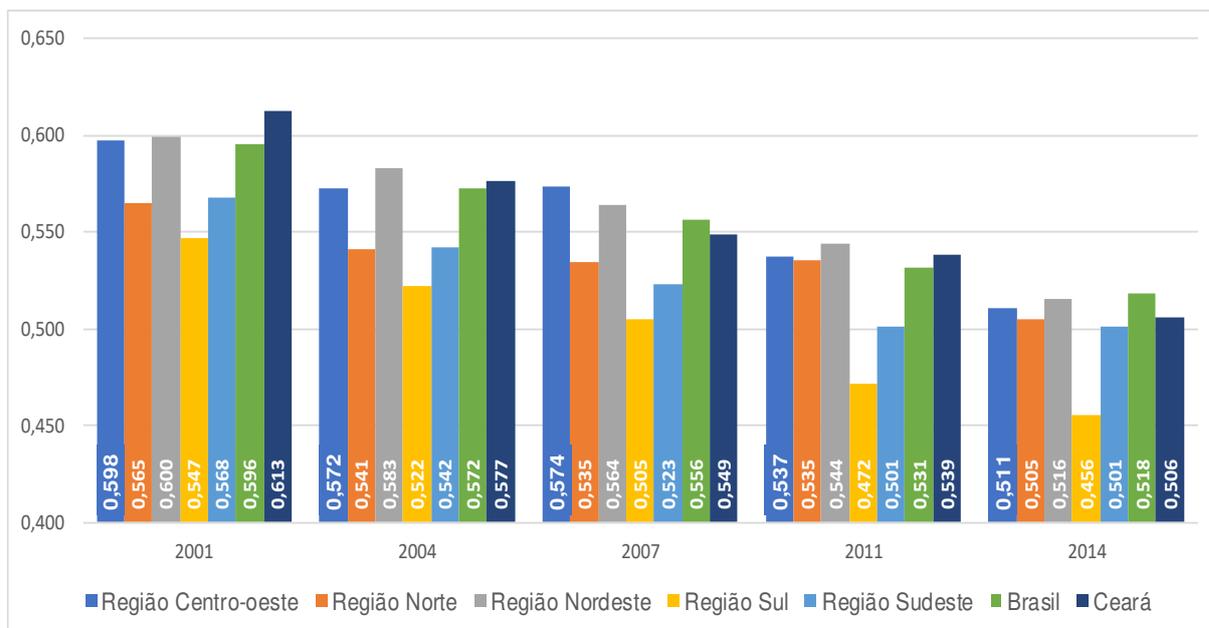
A crise fiscal enfrentada pelo Brasil a partir de 2014 gerou uma virada na condução das políticas públicas. A adoção da austeridade econômica em detrimento dos investimentos em políticas sociais contribuiu para uma redução no nível geral de bem-estar da sociedade. As reformas propostas no governo pós-impeachment frearam a construção do estado de bem-estar social brasileiro em busca do equilíbrio nas contas públicas. O resultado desse movimento é uma redução da taxa de inflação, verificando o IPCA, de 6,41% em 2014 para 2,95% em 2017 (com um pico de 10,67% em 2015). Não obstante, observamos o nível de desemprego – medido pela PNAD – saltando de 6,5% em 2014 para 12,7% em 2017 (IBGE, 2018).

O Brasil permanece como um dos piores países no que se refere a distribuição de renda possuindo mais de 16 milhões de habitantes abaixo da linha da pobreza e a tendência é a de que mais 3,6 milhões de pessoas passem a integrar esse grupo, de acordo com estudo do Banco Mundial (2017).

Miro e Neto (2011) demonstram que apesar dos indicadores de distribuição de renda terem melhorado ao longo dos últimos anos, o Ceará ainda apresenta elevada

desigualdade. Com base no índice de Gini de 2014, o Ceará detinha a 11º pior distribuição de renda do país (IPEADATA, 2018).

**Gráfico 6: Evolução do índice de Gini no Brasil (por regiões e Ceará) (2001 - 2014)**



Fonte: IPEADATA (2018). Elaboração própria.

O indicador no estado do Ceará sai de 0,613 em 2001 para 0,506 em 2014, uma redução de 17,5%. Em 2015, o indicador apresenta nova redução encerrando o ano com 0,491. Vale ressaltar que no período analisado o nível de desigualdade medido pelo índice de Gini no Ceará que era superior ao do Brasil e o da região Nordeste, tornou-se inferior se comparado à média destas áreas geográficas.

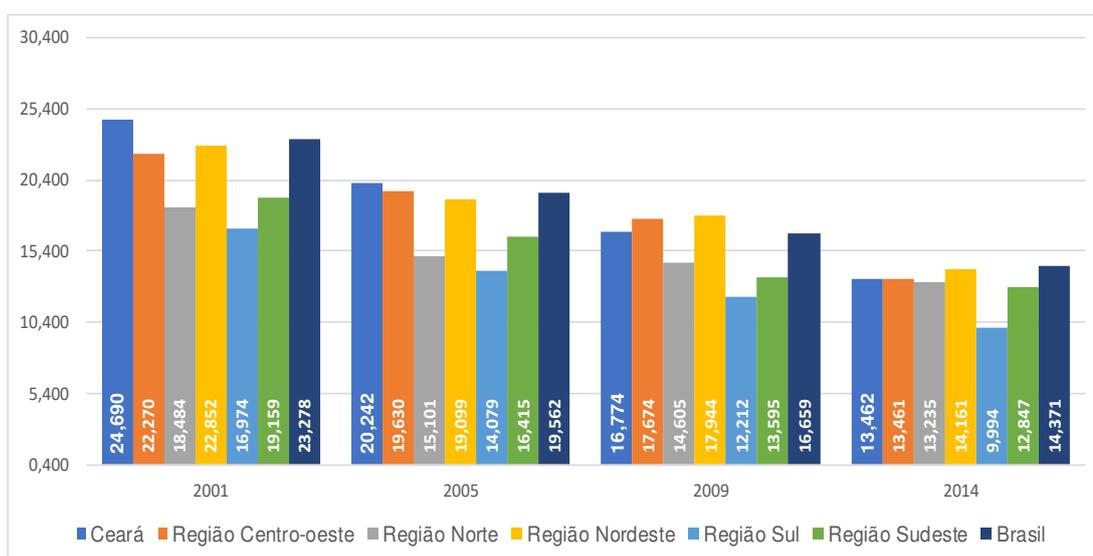
A queda do indicador de desigualdade de renda na década de 2000 pode ser explicada em partes pela dinâmica do mercado de trabalho. Estudos afirmam que cerca de 70% da renda dos indivíduos é composta por rendimentos do trabalho (Hoffmann, 2006; Ramos, 2006; Soares, 2006). Hoffmann (2013) afirma também que outro fator que contribuiu para a diminuição da desigualdade de renda no Brasil na primeira década do século XXI foi o programa de distribuição de renda Bolsa Família que, de acordo com o autor, foi responsável por 10 a 30% da redução do índice de Gini no período.

No Ceará, Miro e Barreto (2011) demonstram que a renda do trabalho corresponde a cerca de 70% da renda domiciliar *per capita*. E decompondo o índice

de Gini para a região, a renda do trabalho foi responsável por cerca de 60% da redução da desigualdade no estado.

Outro indicador para a análise da distribuição de renda é a participação dos 20% mais pobres na renda total (gráfico 7). Este indicador compara a renda média do décimo mais rico da distribuição populacional com a renda dos quatro décimos mais pobres da população. Com base no gráfico, observa-se que a desigualdade de renda no Brasil diminuiu consideravelmente ao longo do tempo.

**Gráfico 7: Razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres  
(Brasil, Regiões e Ceará)**



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Apesar de desfrutar de significativo crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais, esta melhora ainda não se reflete na qualidade de vida da população do Ceará. Ainda hoje, o estado é tido como um dos mais pobres do Brasil.

### 3.2.3 Outros indicadores socioeconômicos do Ceará

De acordo com o relatório Indicadores Sociais do Ceará 2015 (IPECE, 2017), se compararmos um panorama geral dos indicadores sociais do Ceará<sup>3</sup> com os do Brasil, temos que os indicadores sociais cearenses 2005 refletiam 78,65% dos indicadores sociais do Brasil e dois indicadores, taxa de ocupação e desemprego,

<sup>3</sup> São 22 indicadores concentrados em grupos como: renda, escolaridade, urbanização, saúde, emprego, etc.

estavam superiores. Avançando para 2011, essa distância diminuiu e o Ceará passa a refletir 80,89% da média brasileira, sendo que os indicadores “taxa de desemprego” e “percentual da renda apropriada pelos 50% mais pobres da população” apresentaram evolução superior a média nacional. Em 2015, observamos um distanciamento da média dos indicadores do Ceará em relação aos do Brasil, todavia, ainda possuía desempenho superior nos indicadores relacionados a emprego e redução da desigualdade de renda.

## Quadro 2: Resumo dos Indicadores Sociais - Valores de 2015

Indicadores		Valores em 2015		
		CE	NE	BR
1	Grau de Urbanização (%)	72,5	73,1	84,7
2	Proporção de domicílios com abastecimento de água pela rede geral de distribuição (%)	78	79,7	85,4
3	Proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado (%)	61,9	65	80,6
4	Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nascidos vivos)	15,1	17,5	13,8
5	Esperança de vida ao nascer (em anos)	73,6	72,8	75,4
6	Escolaridade média (em anos de estudo)	6,4	6,6	7,9
7	Taxa de Analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais)	17,3	16,2	8
8	Taxa de Analfabetismo Funcional entre adultos (pessoas de 15 anos ou mais)	27,1	26,6	17,1
9	Percentual da população (15 anos ou mais) com pelo menos o Ensino Fundamental completo	63,8	51,6	61,6
10	Percentual da população (19 anos ou mais) com pelo menos o Ensino Médio completo	37,2	37,3	46,6
11	Percentual da população (25 anos ou mais) com nível superior completo	7,2	8,3	13,5
12	Taxa de participação(%)	67,1	51,6	61,6
13	Nível de ocupação (%)	52,3	55,1	58,6
14	Taxa de Desemprego (%)	8,3	10,1	9,6
15	Rendimento Real Médio	1172	1223	1852
16	Índice de Gini	0,49	0,51	0,51
17	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e os 50% mais pobres da população	10,4	11,7	11,8
18	Proporção da renda apropriada pelos 50% mais pobres da população	18	17,2	17,2
19	Proporção de renda apropriada pelo 1% mais rico da população	10,8	11,8	11,2
20	Renda domiciliar <i>per capita</i> real (R\$)**	622	667	1057
21	Proporção de pessoas pobres	21,3	20,1	9,9
22	Proporção de pessoas em situação de extrema pobreza	8,7	7,8	3,6

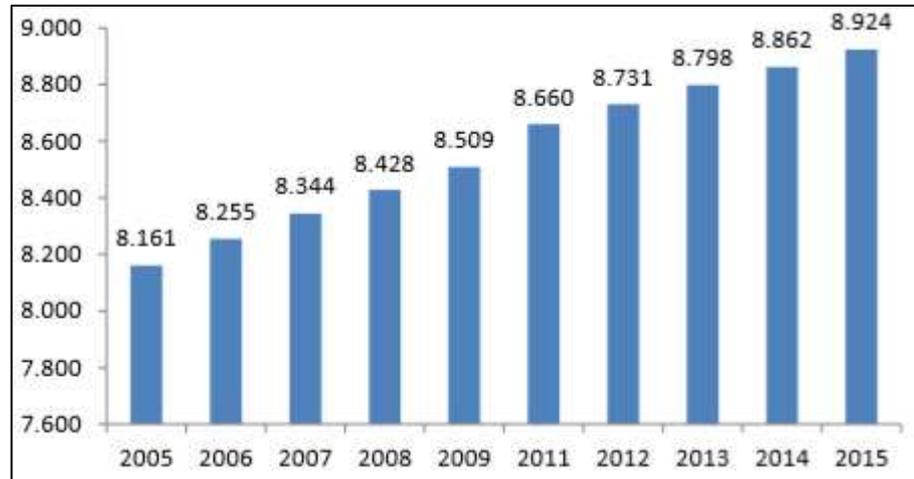
Fonte: PNAD-IGBE/DATASUS. Elaboração IPECE

Nota: a cor azul indica que o Ceará está melhor que o Brasil e o Nordeste. A cor verde indica que o Ceará está melhor que o Nordeste. Violeta indica que o Ceará está melhor que o Brasil. Vermelho indica que o Ceará está pior que o Nordeste e o Brasil.

### 3.2.3.1. Aspectos demográficos

De acordo com dados da PNAD, o Ceará apresenta uma tendência de crescimento populacional dos residentes quase linear (gráfico 8).

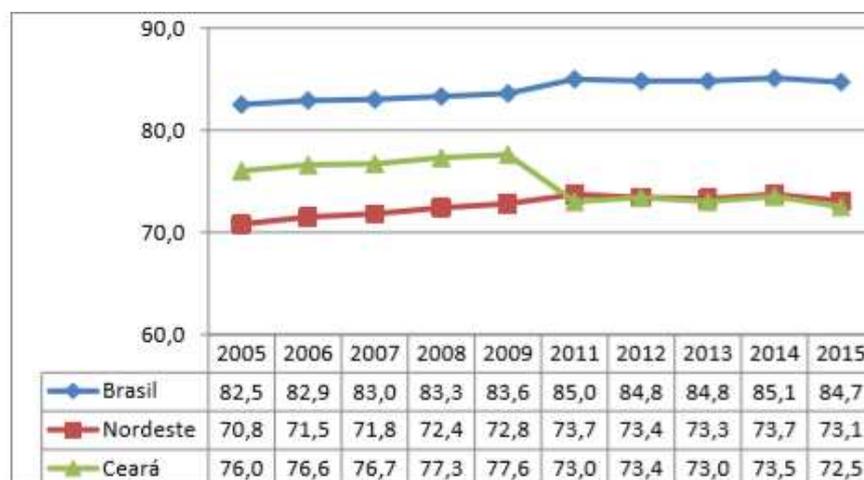
**Gráfico 8: Crescimento populacional absoluto da população residente no Ceará (Mil pessoas) – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE

Se compararmos com o Nordeste e o Brasil vemos que no mesmo período os indicadores de urbanização vinham crescendo (gráfico 9). Apesar do crescimento populacional nos centros urbanos do Ceará, observamos que a taxa de urbanização vinha decrescendo entre 2009 e 2011, após este período manteve certa estabilidade e uma leve queda em 2015.

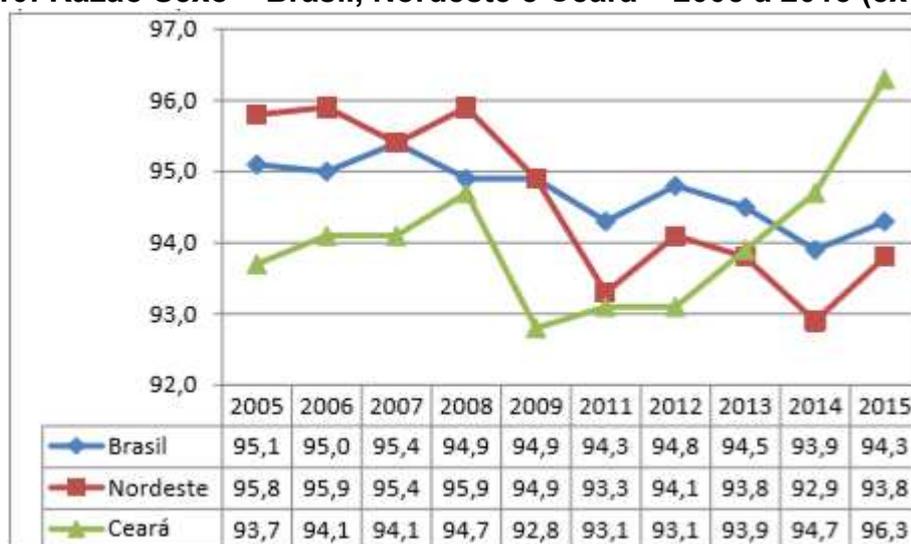
**Gráfico 9: Taxa de Urbanização (em %) – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

De acordo com o IPECE (2017), um dado comumente utilizado numa análise demográfica é a razão de sexo, isto é, o número de habitantes homens correspondente a cada grupo de 100 mulheres. Se o indicador for menor que 100 significa que há mais mulheres que homens na população total. No Ceará, o indicador é 96,3 mostrando que o número de homens é inferior ao de mulheres na população total. Pode-se explicar tal fenômeno devido a expectativa de vida feminina no estado ser superior a masculina. O gráfico 10 mostra a evolução do indicador no estado e compara com Brasil e Nordeste. Observa-se um considerável aumento na proporção de homens dentro da população, uma explicação para tal fenômeno é o aumento da expectativa de vida da população masculina no estado.

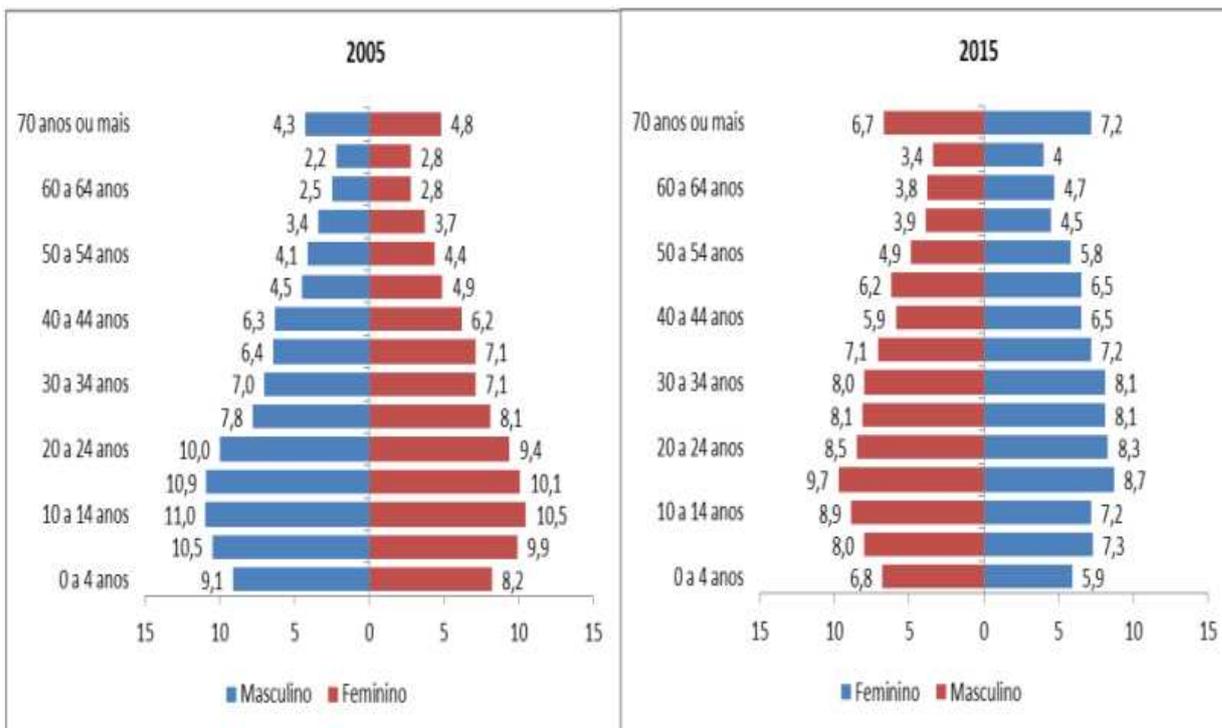
**Gráfico 10: Razão Sexo – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

Analisando a comparação das pirâmides etárias do estado do Ceará (gráfico 11) em 2005 e 2015, percebe-se que nas maiores faixas de idade há um predomínio da população feminina reflexo da maior expectativa de vida. Outra constatação que pode ser retirada do gráfico é que a concentração de pessoas nas faixas de idades ativas economicamente aumenta. Isso faz com que a razão de dependência – razão da população considerada inativa (0 a 14 anos ou 65 anos ou mais) e a população em idade ativa (15 a 64) – diminua em decorrência desse envelhecimento da população.

**Gráfico 11: Pirâmides Etárias – Ceará – 2005 e 2015**



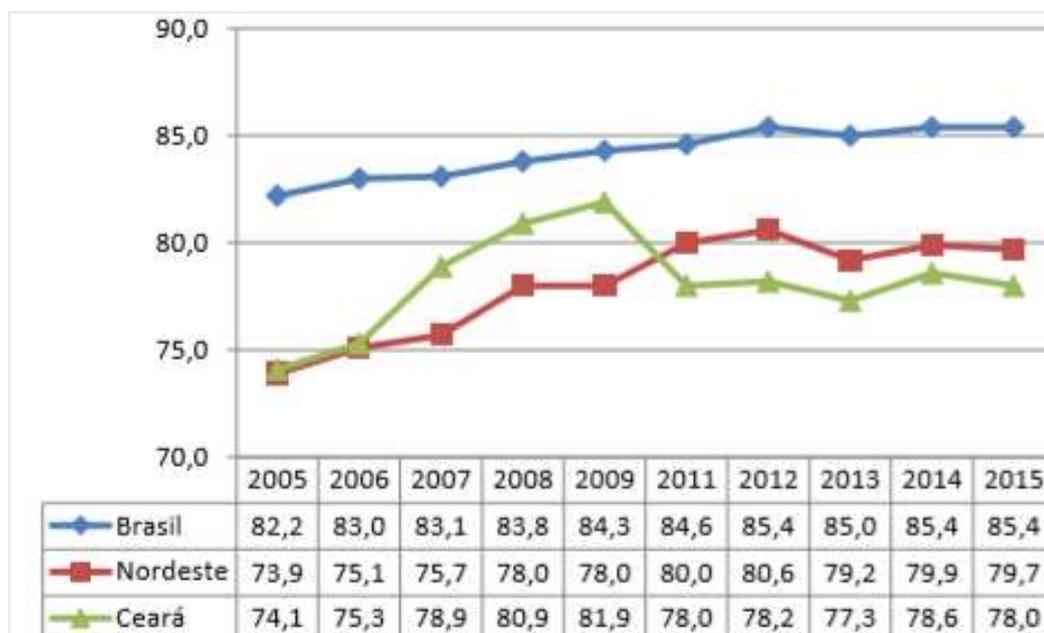
Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE

Do ponto de vista da distribuição étnica, no Ceará, o percentual da população que se considera negra ou parda é de 71,1% em 2015. No Nordeste e no Brasil, as porcentagens são 73% e 53,9%. Analisar a distribuição da população por cor reflete a diversidade étnica presente em nosso país.

### 3.2.3.2. Condição dos domicílios

Analisar a condição dos domicílios em um determinado local é importante na determinação da qualidade de vida da população. Isso porque as condições de moradia influenciam diretamente nas capacidades individuais. Ter uma moradia adequada com acesso aos serviços básicos é fundamental para o desenvolvimento das pessoas.

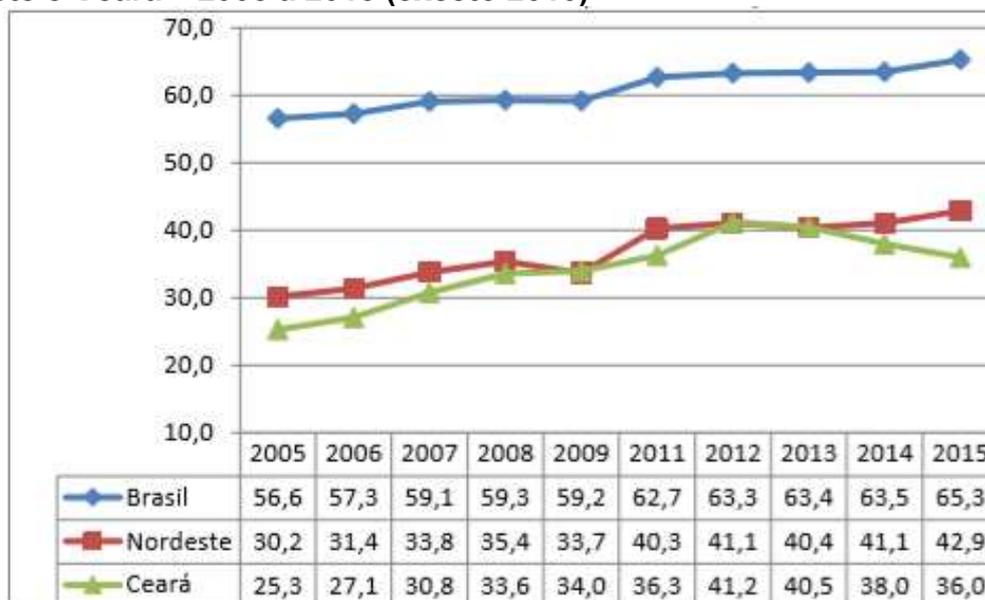
**Gráfico 12: Proporção de domicílios com abastecimento de água pela rede geral de distribuição – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

Analisando as informações contidas no gráfico 12, o indicador de abastecimento de abastecimento de água oscila no Nordeste e no Ceará. Sendo que no Ceará a porcentagem de domicílios com acesso a água encanada permanece superior ao mesmo percentual do nordeste até 2009, a partir então, a taxa de abastecimento no estado decresce e se aloca em um patamar inferior à da região e a do Brasil. Quando tratamos do acesso ao serviço de esgotamento sanitário, a situação é ainda pior no Nordeste e no Ceará. Nestas regiões menos de 50% da população possui acesso a rede coletora de esgoto (gráfico 13).

**Gráfico 13: Proporção de domicílios ligados à rede coletora de esgoto – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

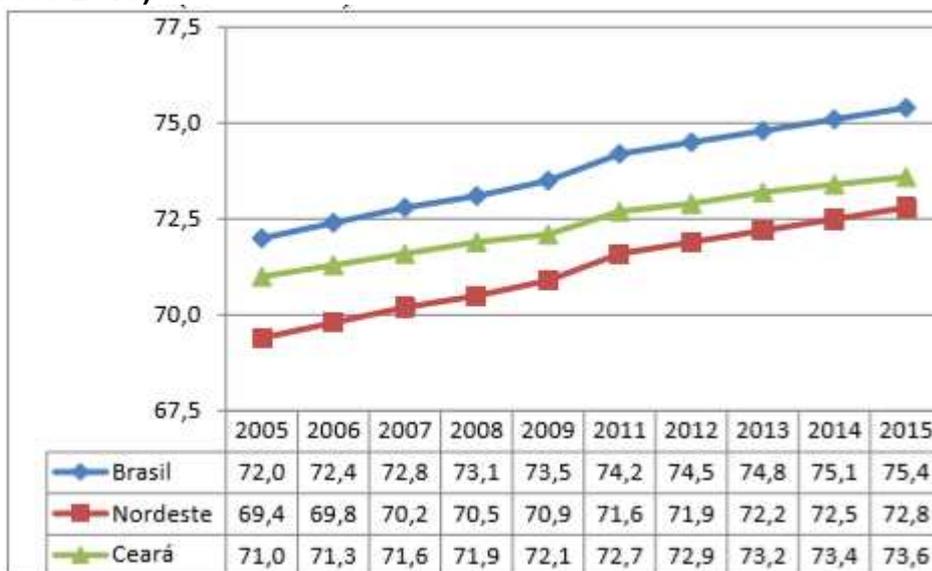
De acordo com o gráfico 13, apesar de haver aumento do percentual do número de domicílios cearenses ligados a rede de esgoto a partir de 2005 até 2012, o fornecimento desse serviço no estado e na região Nordeste ainda é precário e bem inferior à média nacional. De acordo com Tomé (2007), o saneamento impacta diretamente o grau de desenvolvimento econômico e social das nações. A autora mostra dados que expõem a correlação entre a falta de saneamento e a taxa de mortalidade infantil e salienta que o não atendimento dos serviços básicos gera diversos outros problemas para a sociedade, tais como: aumento dos gastos públicos com saúde devido a incidência de doenças ligadas a más condições de higiene, problemas laborais como o afastamento das atividades devido a infecções contraídas e problemas ambientais devido ao despejo irregular de dejetos em áreas impróprias.

### 3.2.3.3. Saúde e educação

Analisar indicadores de saúde de uma determinada região nos permite obter uma visão inicial do padrão demográfico da região analisada. A evolução de indicadores como a expectativa de vida da população ao nascer e a taxa de mortalidade expressam os aumentos (ou pioras) da qualidade de vida da população e da saúde desta.

O gráfico 14 nos permite observar a evolução da taxa de esperança de vida ao nascer da população cearense, comparando com a evolução da região nordeste e a do país como um todo entre os anos de 2005 e 2015.

**Gráfico 14: Esperança de vida ao nascer – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**

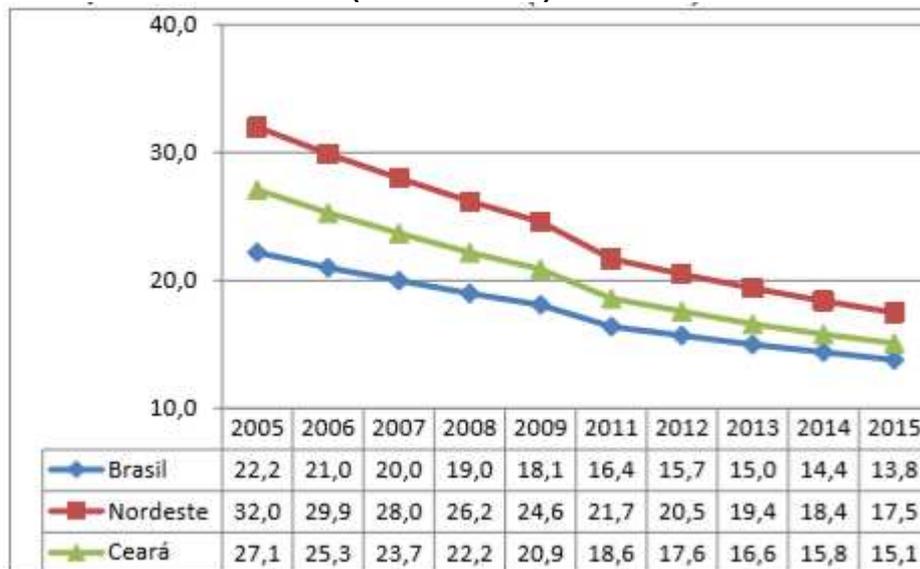


Fonte: SINASC/DATASUS. Elaboração: IPECE.

Ao observar o gráfico, constata-se que a esperança de vida ao nascer do brasileiro passou de 72 anos em 2005, para 75,4 anos em 2015, um aumento de 4,72%. No Nordeste, a média passou de 69,4 anos em 2005, para 72,8 anos em 2015, um aumento de 4,9% no indicador. No Ceará observa-se uma evolução de 3,66% com o indicador passando de 71 anos em 2005 para 73,6 anos em 2015. Observa-se ainda que apesar de melhorar seus indicadores e se manter acima do restante do Nordeste durante todo o período analisado, o Ceará evolui a um ritmo mais lento que a região Nordeste e o Brasil como um todo.

Analisando a taxa de mortalidade infantil entre os anos de 2005 a 2015, o Ceará apresenta redução do indicador e se apresenta melhor que a região Nordeste durante todo o período analisado, no entanto, ainda não foi possível alcançar e média nacional (gráfico 15). No entanto, o estudo do IPECE aponta ainda que, com base em dados extraídos do DATASUS, observou-se uma deterioração na saúde dos recém-nascidos de 0 a 1 ano de vida. Isso porque apesar de o acompanhamento médico ter avançado no que se refere o acompanhamento da gestação, com exames de rotina e pré-natal, outros fatores influenciam na saúde da mãe e do recém-nascido.

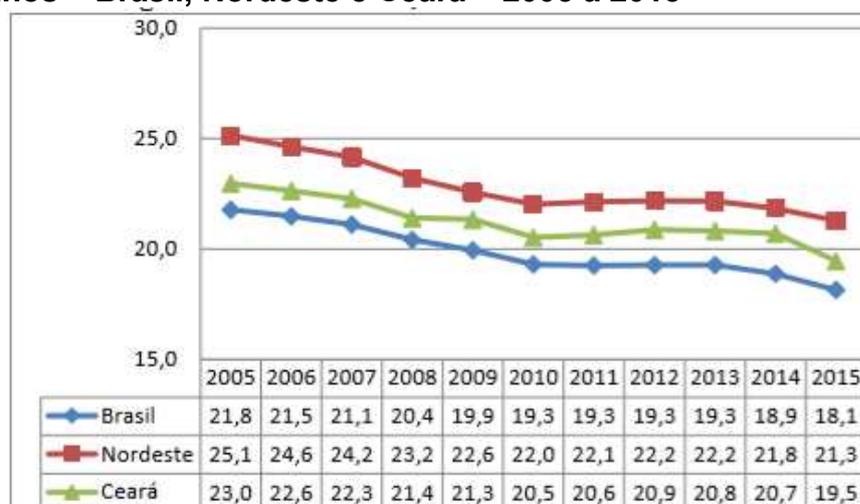
**Gráfico 15: Taxa de mortalidade infantil (por 1.000 nascidos vivos) – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: SINASC/DATASUS. Elaboração: IPECE.

Outro indicador importante analisado é a proporção de recém-nascidos cujas mães possuem menos de 19 anos (gráfico 13). De acordo com estudo do IPECE (2018), a gravidez na adolescência provoca profundas alterações socioeconômicas na vida das jovens mães, além de fornecer maiores riscos a saúde da mãe e do recém-nascido.

**Gráfico 16: Proporção de nascidos vivos cujas mães tinham idade menor ou igual a 19 anos – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015**



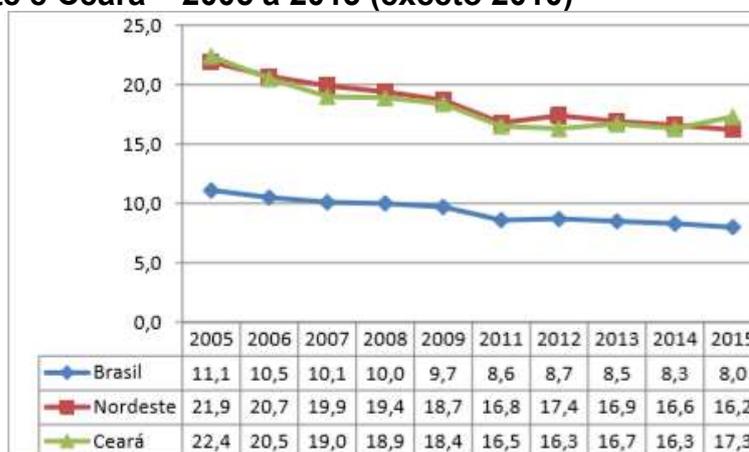
Fonte: SINASC/DATASUS. Elaboração: IPECE.

Analisando o gráfico 16 podemos observar a proporção de partos em adolescentes apresenta comportamentos semelhantes no Ceará, Nordeste e Brasil.

Entre 2005 e 2010 há uma redução considerável na proporção, a partir de então, o indicador permanece constante até 2014, e apresenta uma nova queda em 2015. Comparando as regiões, o Ceará apresenta, ao longo de toda a série, um indicador inferior ao da região Nordeste, não obstante, superior ao do Brasil.

Quando se trata de educação, o Ceará obteve relevante melhora de todos os seus indicadores nos últimos anos. Analisando a taxa de analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais no Ceará, Nordeste e Brasil, o Ceará apresenta redução a um ritmo mais lento que as demais regiões analisadas (ver gráfico 17).

**Gráfico 17: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

Apesar da melhora do indicador, o Ceará e o Nordeste ainda apresentam o dobro da porcentagem que a média nacional. A baixa escolaridade da região e as altas taxas de analfabetismo são problemas estruturais históricos que impediram que parcela significativa da população nordestina fosse privada de obter educação pública (IPECE, 2017). Ainda de acordo com o instituto, a elevação do indicador cearense em 2015 pode ser resultado da metodologia de formulação do percentual – este é obtido através de uma amostra da população.

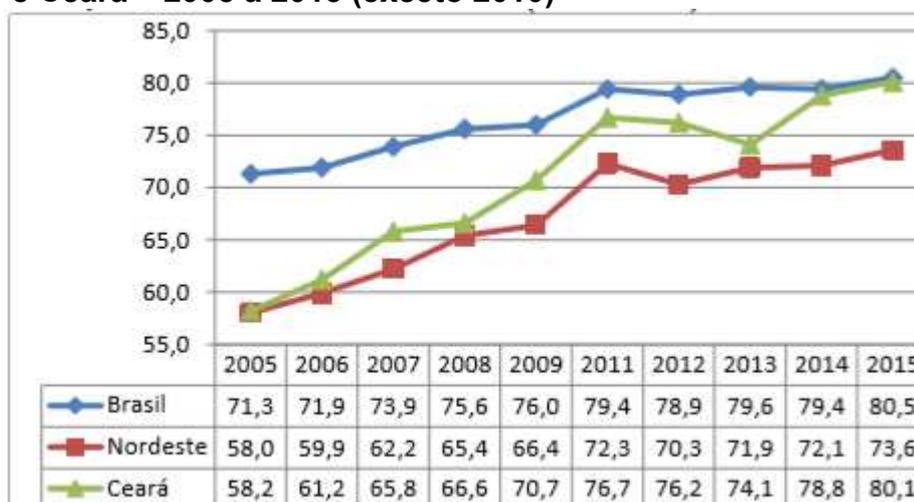
A alta taxa de pessoas analfabetas no Brasil é fruto das gerações mais velhas que não obtiveram educação formal e formam uma espécie de estoque de analfabetos na sociedade e das gerações mais novas que não foram alfabetizadas adequadamente. Desse modo, uma das formas de erradicar o analfabetismo é garantir o acesso de todas as crianças a escola e fornecendo um serviço de qualidade que fomentem o aprendizado concreto.

Mesmo diante das melhorias alcançadas com a universalização da educação básica, o sistema educacional brasileiro ainda sofre com a má qualidade do serviço.

Apesar das conquistas alcançadas nos últimos anos, especialmente, na universalização da educação básica, as deficiências do sistema educacional brasileiro ainda persistem, sobretudo, na qualidade do ensino ofertado. Segundo informações do PNAD/IBGE, em 2015, cerca de 98,7% das crianças de 6 a 9 anos frequentavam escola ou creche no Brasil. Contudo, a taxa de alfabetização das crianças nessa faixa de idade, no Brasil, Nordeste e Ceará, estava em torno de 80,5%, 73,6% e 80,1%, respectivamente. O que significa que 19,5%, 26,4% e 19,9% da população de 6 a 9 anos de idade no Brasil, Nordeste e Ceará, respectivamente, ainda não sabiam ler nem escrever, mesmo matriculadas na escola ou creche (IPECE, 2017, p. 56).

Apesar das visíveis deficiências no sistema educacional brasileiro, o Ceará conseguiu elevar consideravelmente a taxa de alfabetização das crianças. O sucesso do Programa de Alfabetização na Idade Certa, que possui o objetivo de assegurar que as crianças sejam alfabetizadas nos primeiros anos escolares, fez com que o governo replicasse o programa, criando assim o PNAIC em 2012.

**Gráfico 18: Taxa de alfabetização das pessoas de 6 a 9 anos idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**

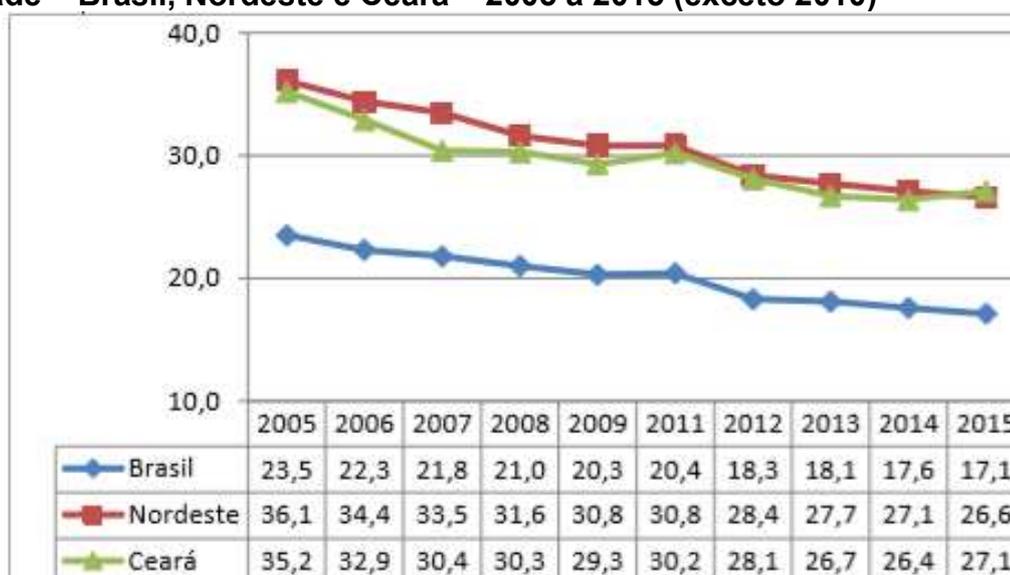


Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

Podemos observar no gráfico 18 que a versão nacional do PAIC não obteve o mesmo êxito que o Ceará na melhora do indicador de alfabetização infantil. A taxa de crescimento do percentual de alfabetização permaneceu constante, mesmo após a adoção do programa. No Ceará, houve um crescimento de 22 p.p. no percentual de alfabetização de pessoas entre 6 e 9 anos.

Outro indicador que mensura a qualidade do ensino nas regiões é o percentual de analfabetos funcionais, calculado através da verificação da proporção da população com menos de 4 anos de estudo em relação a população total. Nota-se que apesar da melhoria, a proporção de pessoas dentro desse indicador (gráfico 19) permanece elevada em todas as regiões analisadas.

**Gráfico 19: Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil, Nordeste e Ceará – 2005 a 2015 (exceto 2010)**



Fonte: IBGE / PNAD. Elaboração: IPECE.

Observando a evolução dos anos de estudo da população cearense, verifica-se que há uma progressiva evolução, todavia, de modo lento. Conforme dados da PNAD, em 2005 a escolaridade média do brasileiro, nordestino e cearense era 6,5 anos, 6,7 anos e 5,1 anos, respectivamente. Em 2015, a média de escolaridade era de 7,9 anos, 6,6 anos e 6,4 anos. De modo geral, observa-se que a progressão do indicador no Ceará é mais lenta que nas demais regiões analisadas, todavia, a média em todas as regiões estudadas ainda é muito baixa.

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SUPERAÇÃO DA POBREZA

Não há uma definição concreta para o que é política pública. Alguns autores a definem como um campo dentro do estudo da política que analisa os governos e as questões públicas; outros afirmam que política pública é um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. Todavia, a definição mais conhecida e aplicada continua sendo a de Laswell que afirma que decisões e análises de políticas públicas buscam responder as seguintes perguntas: quem ganha o quê, o porquê e qual a diferença que isso trará (SOUZA, 2006).

No presente capítulo, pretende-se analisar as diferentes abordagens de enfrentamento do fenômeno social pobreza a partir de uma perspectiva histórica no Brasil e os resultados das principais ações e projetos.

No Brasil, o início da ação social do Estado foi uma das respostas as demandas da classe operária pobre que, desde a década de 1920, disputava a atenção da gestão pública com outras alternativas. Neste período, havia uma crise na filosofia liberal de liberdade dos contratos, os mecanismos auto reguladores dos mercados se mostravam insuficientes para solucionar os conflitos sociais. Todavia, tal crise não foi suficiente para mudar a lógica e fazer com que o estado adotasse medidas mais intervencionistas. Apesar das reformas promovidas pelo estado – previdência e trabalhista – não haviam políticas que atuassem diretamente na população carente. Os formuladores de políticas econômicas acreditavam que com o crescimento da economia, a força de trabalho pobre não assalariada seria incorporada ao trabalho formal assalariado e, desse modo, as questões sociais seriam resolvidas. Essa lógica de condução das políticas sociais foi iniciada com Vargas e seguiu com projeto desenvolvimentista de condução das políticas econômicas (CARDOSO e JACCOUND, 2009).

Os autores ainda afirmam que sob a hegemonia do projeto de bem-estar social pautado no desenvolvimento econômico da indústria e no assalariamento da população. Os trabalhos voltados a proteção social e as pessoas em situação de vulnerabilidade foram conduzidas por instituições filantrópicas. Ou seja, durante todo o período de 1930 a 1980, havia uma espécie de gestão filantrópica da pobreza realizada por instituições privadas com apoio de financiamentos públicos. Desse modo, constata-se que o início das ações voltadas a parcela da população carente teve caráter assistencialista e foi realizado por instituições não-estatais.

De acordo com Arretche (1999) e Cardoso e Jaccound (2009), nas décadas de 1980 e 1990, o Sistema de Proteção Social Brasileiro foi profundamente redesenhado. Excetuando a previdência, as demais áreas de políticas sociais – saúde, educação fundamental, assistência social e saneamento – tiveram boa parte de sua gestão atribuídas as esferas estaduais e municipais. Isso ocorre porque no regime ditatorial militar, as decisões estavam centralizadas na esfera federal.

A constituição de 1988 alterou profundamente as diretrizes de intervenção social do estado. Houve a ampliação dos direitos sociais e da proteção social sob a responsabilidade efetiva do estado. Muitos dos problemas cujo o enfrentamento era relegado a responsabilidade privada, passaram a ser alvo da intervenção do estado como agente solucionador (CARDOSO e JACCOUND, 2009).

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO e JACCOUND, 2009, p. 2).

O acesso a educação é tido como o mais antigo campo de ação social. Embora que somente em 1930 seja, de fato, estruturado um plano nacional de educação, desde a constituição de 1891 a educação primária é tida como obrigatória. Todavia, a unificação de um sistema de ensino ocorreu somente após a consolidação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB em 1961 (CARDOSO e JACCOUND, 2009).

Ainda de acordo com os autores mencionados, as políticas voltadas para a saúde pública se desenvolveram, a partir de 1930, em dois níveis diferentes de intervenção: políticas de combate a endemias e ações preventivas. Não obstante, até

1980 o serviço era disponibilizado apenas para as pessoas que possuíam acesso ao sistema previdenciário. Com a “Constituição Cidadã” a saúde é enxergada como direito e ampliada a toda a população através do Sistema Único de Saúde – SUS.

O fato que causou esta virada na condução das políticas públicas no Brasil foi a forte retração econômica sofrida no final da década de 1970 e toda a década de 1980, onde os limites do modelo desenvolvimento baseado no crescimento econômico e assalariamento da população mostrou-se esgotado.

Com a reformulação da constituição e a construção de uma consciência cidadã com base no conceito de igualdade entre os indivíduos, o fenômeno social pobreza entrou em evidência e ações efetivas para superação do problema foram demandadas. O conceito da igualdade dos cidadãos na democracia encontrava sua limitação na parcela pobre da população que não pode ser considerada igual (CARDOSO e JACCOUD, 2009).

A constituição de 1988 colocou no papel alguns benefícios voltados para a garantia de condições dignas de vida a população desassistida no país. O Benefício de Prestação Continuada – BPC é um deles. Entretanto, apesar de garantido desde 1988 na constituição, o benefício somente virou realidade em 1993 com a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e foi implantando, de fato, 1996. Em 1993, com a formulação da legislação de assistência social assegurou-se que o benefício assistencial para a população idosa e deficiente pobre (PENALVA et. alii., 2010).

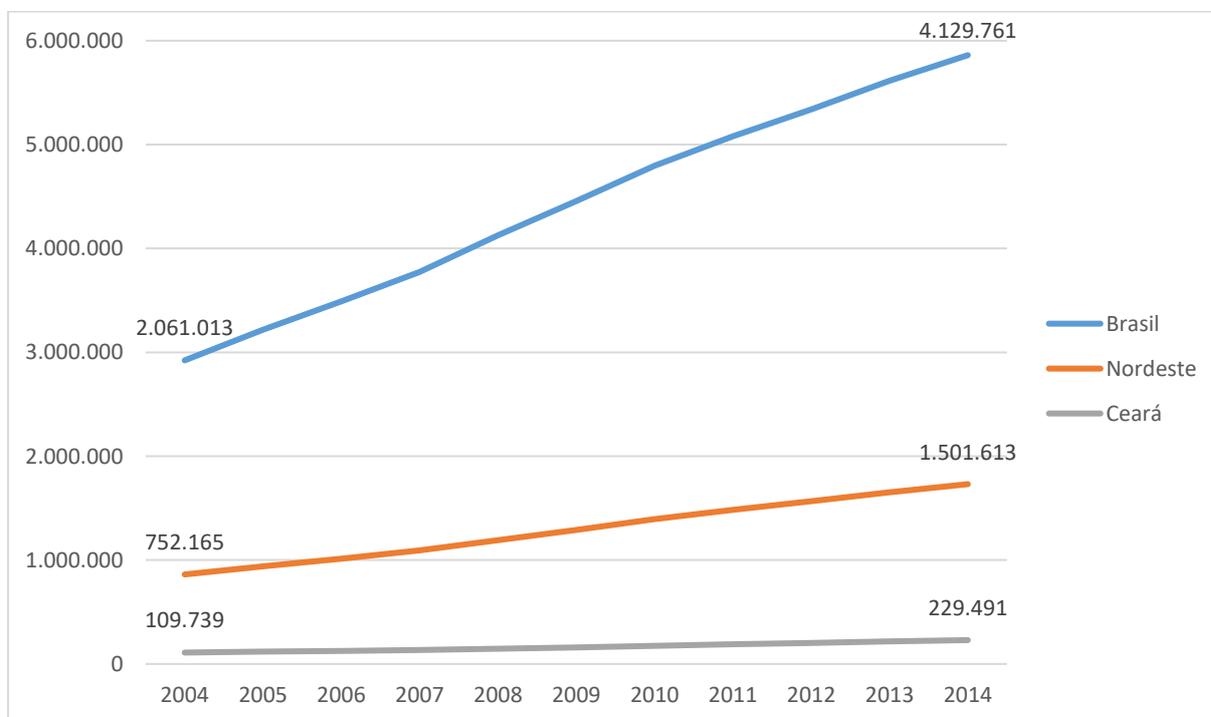
O BPC é um benefício fornecido para pessoas idosas ou deficientes incapacitados para o trabalho e a vida independente que possuam renda familiar de até um quarto do salário mínimo. O valor da transferência é de um salário mínimo mensal e o recebimento do benefício independe de contribuições anteriores a previdência social. Todos os idosos extremamente pobres acima de 65 anos são elegíveis para recebimento do benefício. Os deficientes não idosos precisam estar incapacitados para o trabalho. Os beneficiários não podem acumular o BPC com outros benefícios, no entanto, a sua família pode (PENALVA et. alii., 2010).

De acordo com Jaccoud et. alii. (2017), o BPC contempla idosos cujas trajetórias laborais foram marcadas por forte presença de precariedade e pessoas com deficiências (PcD) impossibilitadas de se inserirem no mercado de trabalho. A autora argumenta que a experiência de deficiência afeta toda a estrutura familiar, pois o PcD necessita de uma infraestrutura especial para realizar suas atividades básicas.

Desse modo, um caso de deficiência acentua as vulnerabilidades da família pois compromete os gastos e os rendimentos das pessoas envolvidas. Do mesmo modo são os idosos, que a partir de certa idade ou determinadas condições físicas requerem maiores cuidados comprometendo parte do orçamento familiar para atender as suas demandas.

De acordo com dados do IPEADATA (2018), no Brasil em 2014 haviam 4,13 milhões de beneficiários. Destes 1,5 milhões, representando 36,3% dos beneficiários no Brasil, estão concentrados no Nordeste. No Ceará são cerca 229,5 mil beneficiários. Analisando a evolução do número de beneficiários, observa-se que entre 2004 e 2014 o número total de beneficiários no Brasil cresceu 100,5%. No Nordeste o percentual de beneficiários cresceu 99,6% e no Ceará 109,1%. 2,2 milhões ou 54,6% dos beneficiários do BPC, em 2014, recebiam o benefício por motivo de deficiência, no Nordeste são 897 mil beneficiários PcD ou 59,7% do total na região e no Ceará são 147 mil ou 62% do número de beneficiários no estado.

**Gráfico 20: Evolução do Número de Beneficiários do BPC no Brasil, Nordeste e Ceará (2004 – 2014)**



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Jaccoud et. alii. (2017) afirma que a reforma da previdência proposta em 2016 ameaçam aumentar a vulnerabilidade da renda da população mais idosa e deficiente no país. Pois com a elevação do teto mínimo para recebimento, parte da população idosa extremamente pobre não será atendida pelo benefício. Desse modo, a reforma da previdência proposta pelo governo Temer enfraquece um dos pilares da seguridade social que hoje garante renda a uma parcela da população extremamente pobre e incapaz de garantir sua sobrevivência por meio do trabalho remunerado.

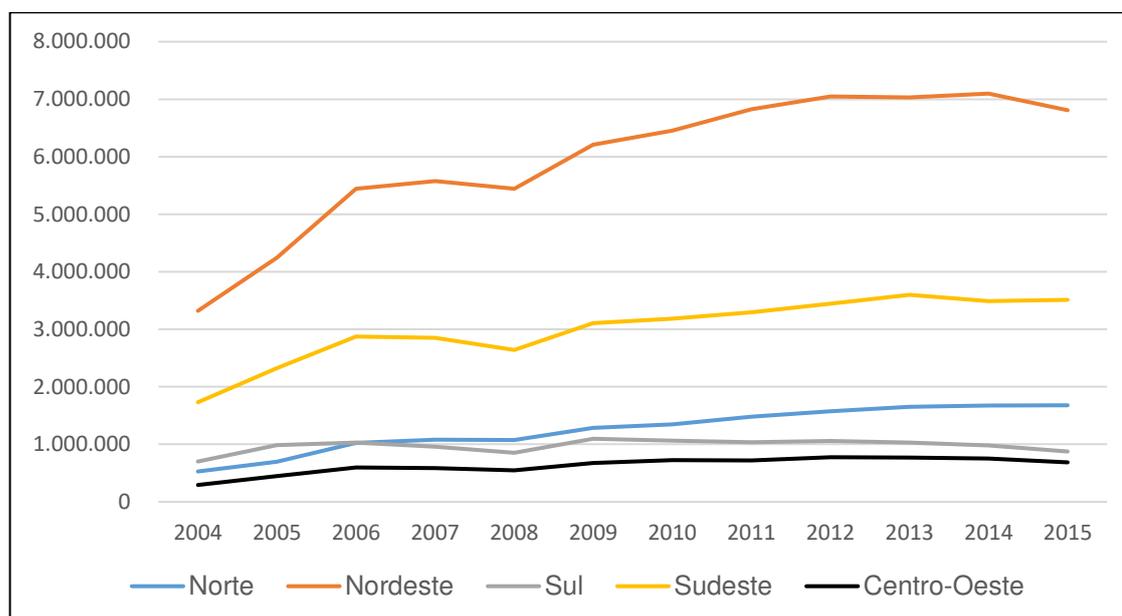
Na década de 1990, outros programas de transferências de renda condicionadas também foram criados com foco na redução da pobreza no país. Estes programas além de fornecer auxílio financeiro regular para as famílias contempladas, estabeleciam condições para seu recebimento. Um exemplo desses programas era o chamado “bolsa-escola” que fornecia para as famílias um valor mensal desde que as crianças estivessem matriculadas e frequentando regularmente as aulas. Além do bolsa-escola, haviam diversos outros programas complementares: vale gás, bolsa alimentação, entre outros (SCHWARTZMAN, 2006).

Resende e Oliveira (2008) argumentam que além de atenuar os efeitos da pobreza no presente, os programas também promovem investimentos a longo prazo devido ao estabelecimento de requisitos que buscam incentivar o desenvolvimento do capital humano da sociedade, desse modo, combate-se a pobreza futura.

No final de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva decide unificar os programas de transferência de renda criando um novo, chamado Programa Bolsa Família – PBF. Desse modo, reduziu-se a dispersão dos recebimentos garantindo que as famílias contempladas recebessem um valor mais significativo (SCHWARTZMAN, 2006).

De acordo com Tavares et alii. (2009), o PBF constitui-se hoje como a maior política de transferência condicional de renda no Brasil. Em 2016 são 13,5 milhões de beneficiários em todo o Brasil. A região Nordeste concentra metade dos beneficiários, 50,2%, totalizando 6,8 milhões de pessoas assistidas pelo programa. No Ceará, cerca de 1 milhão de pessoas recebem o benefício (IPEADATA, 2018).

**Gráfico 21: Evolução do Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família por região (2004 – 2016)**



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Com o objetivo de desenvolver as pessoas e romper o ciclo de pobreza no longo prazo, o PBF estabelece condições para seus beneficiários. Beneficiárias gestantes precisam estar com os exames de pré-natal em dias, crianças precisam ter acompanhamento médico periódico, cumprir com o calendário de vacinação e frequência escolar superior a 75%. Essas medidas proporcionam um meio para essas famílias obterem uma forma de geração de renda autônoma, através da inserção dos usuários no mercado de trabalho, o programa também oferece cursos de aperfeiçoamento da mão de obra para os chefes de família (TAVARES et alii., 2009).

Diversos estudos acadêmicos analisam os impactos do PBF na sociedade. Januzzi e Pinto (2013) afirmam que a progressão escolar de crianças beneficiárias do bolsa família é cerca de 6 p.p. maior que o de crianças do mesmo perfil socioeconômico não beneficiárias. No mesmo estudo, constatam que a frequência escolar das crianças beneficiárias no Nordeste teve aumento significativo e sugerem que devido ao aumento da frequência, o nível de trabalho infantil na região possa ter reduzido.

Do ponto de vista da renda, Souza e Osório (2013) mostram que entre 2003 e 2011 houve um crescimento de 40% da renda per capita brasileira, saindo do patamar de R\$ 550,00 para R\$ 770,00. A extrema pobreza caiu de 8% para pouco mais de 3%, a pobreza saiu de 16% para 6% (considerando extremamente pobres famílias que

ganham menos que R\$ 70,00 *per capita*/mês e pobres aqueles com rendimentos inferiores a R\$ 140,00 *per capita*/mês.

Todavia, ao segmentar a população que possui rendimentos entre R\$ 140,00 e R\$ 560,00 *per capita* e denominar tal grupo como a população em situação de vulnerabilidade econômica, o autor demonstra que a maior parte da população se encontra nesta faixa. E definindo os não pobres como o número de pessoas que possuem rendimentos *per capita* superiores a R\$ 560,00, o autor observa uma elevação no número.

Analisando o nível de desigualdade de renda através do índice de Gini, observa-se que o indicador saiu de 0,572 em 2004 para 0,506 em 2014, demonstrando uma queda na desigualdade de renda brasileira. Hoffmann (2013) sugere que de 10% a 31% dessa queda se deve ao Programa Bolsa Família.

Todavia, além do PBF, algumas outras medidas certamente contribuíram para a redução da pobreza e indução de desenvolvimento econômico, experimentado na década de 2000. Carvalho (2018) afirma que o acesso ao crédito e os investimentos públicos foram peças fundamentais para o desenvolvimento econômico e social brasileiro na década passada.

Programas como o Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC além de fornecerem condições melhores de habitação para os brasileiros também contribuíram para o crescimento do emprego e da renda dos trabalhadores. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores – PT, houve aumento real no salário mínimo da população e uma redução na disparidade de rendimentos entre os trabalhadores formais que também contribuíram para a redução das desigualdades (CARVALHO, 2018).

Na literatura econômica há algumas alternativas que buscam a satisfação das necessidades mínimas de recursos, é o caso do programa de renda mínima universal. No Brasil, o porta-voz da proposta é o economista e ex-senador Eduardo Suplicy. Em 1991, como senador, apresentou um Projeto de Lei que visa instituir um programa de renda mínima na forma de imposto de renda negativo para pessoas com mais de 25 anos que possuísse renda inferior a R\$ 450,00. O projeto de lei foi aprovado pelo senado federal e encaminhado para a câmara dos deputados, no entanto, apesar do parecer favorável o projeto nunca foi colocado em votação (SUPLICY, 2003).

Apesar dos esforços para a superação da pobreza e a pobreza extrema se mostrarem exitosos na última década, ainda há um longo caminho a ser percorrido e

nada garante que os resultados alcançados não possam ser revertidos. No Brasil, o caminho para o desenvolvimento socioeconômico e o combate à pobreza e desigualdade de renda ainda enfrenta muitos obstáculos. De acordo com o relatório da OXFAM (2017), problemas como um sistema tributário que beneficia somente a parcela mais rica da população, a má qualidade da educação pública, alta corrupção, alta elitização da política e a formação grupos que concentram o poder pautando medidas que beneficiam somente seus grupos de interesse entram o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades.

A adoção de medidas austeras e reformas que tornam precárias as relações de trabalho, condições das aposentadorias e o corte de gastos e investimentos sociais prometem reverter o cenário de crescimento virtuoso da economia e fazer com que a parcela da sociedade que ascendeu economicamente nos governos anteriores volte a uma situação de pobreza.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o fenômeno pobreza não tem sido tarefa fácil para os formuladores de políticas econômicas. O forte componente de subjetividade em seus conceitos e a dificuldade de mensurar de forma realista as condições de vida da população pobre são alguns dos principais obstáculos para uma análise assertiva. Ao analisar o fenômeno considerando apenas uma perspectiva monetária, o analista ignorará as outras variáveis que se relacionam direta ou indiretamente com o objeto estudado e os resultados das políticas adotadas a partir dessa análise podem ser frustrantes.

O desenvolvimento econômico cearense foi pautado em atividades de baixa produtividade e dependentes de oscilações nos preços ou da conjuntura internacional. Desse modo, não houve êxito no processo de industrialização inicial. Fatores como o clima árido, o baixo nível de capacitação da mão de obra e a adoção de políticas de investimento que priorizavam o eixo centro-sul do país impossibilitaram o desenvolvimento econômico e social do Nordeste durante longo tempo.

Mesmo os programas que visavam o desenvolvimento econômico através da industrialização na região – SUDENE – tiveram menos recursos empregados que investimentos semelhantes realizados nas outras regiões e estes recursos foram utilizados de forma equivocada. Por conseguinte, a região não logrou de significativo crescimento de sua indústria. Neste cenário, o Ceará não aparece como foco dos investimentos locais e sua pequena indústria (têxtil e alimentícia) fora formada pela aristocracia local.

Diante disso, o Ceará e a região Nordeste como um todo apresentam os piores indicadores de desenvolvimento social do país e as políticas públicas adotadas até a década de 1980 para tratar a questão sociais na região eram de caráter puramente assistencialista e não propunham soluções concretas para os problemas enfrentados, visando somente a solução imediata das questões de ordem socioeconômica sem se preocupar em garantir meios de independência para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Todavia, nas últimas décadas após uma virada na condução das políticas públicas sociais, possibilitada pela promulgação da constituição de 1988 que amplia os direitos que devem ser assegurados pelo estado, o Nordeste e o Ceará apresentam melhoria contínua de seus indicadores sociais.

O Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família aliado a políticas de valorização do salário mínimo e incentivo ao crédito vêm mudando a

realidade da região. Possibilitando o acesso ao consumo e estabelecendo condições para os seus beneficiários que incentivam o desenvolvimento do capital humano, o programa conseguiu lograr êxito no que concerne a redução da pobreza extrema e pobreza. Estudos com foco unidimensional e multidimensional comprovam o sucesso do programa.

No que se refere a distribuição de renda, o Brasil também vem conseguindo avançar. Os indicadores que medem a desigualdade caíram significativamente nos últimos 20 anos. Isso mostra que as políticas de transferência de renda, investimentos públicos, incentivo ao crédito e valorização do salário mínimo não só garantem o essencial para a sobrevivência das pessoas, mas também contribuem para a redução do abismo de desigualdade existente no Brasil.

Além de elevar a renda média da população, o estado do Ceará também conseguiu melhorar quase todos os indicadores que mensuram o aspecto multidimensional da pobreza. Com exceção do saneamento básico, que permanece precário em nosso estado, a população hoje desfruta de uma melhor qualidade de vida. Indicadores educacionais, de qualidade na prestação de saúde e na infraestrutura dos domicílios apresentam considerável evolução entre 2005 e 2015.

Todavia, diante da crise econômica enfrentada a partir de 2015 e a adoção das medidas impopulares no último governo Temer que flexibilizam direitos da população, além do corte e congelamento dos gastos sociais, o ciclo de crescimento virtuoso da economia está ameaçado.

O relatório da OXFAM (2017) afirma que há risco de o Brasil voltar para o mapa da fome mundial. Isso significa a possibilidade da reversão das conquistas da sociedade e o aprofundamento dos problemas estruturais que enfrentamos.

Ou seja, apesar do Brasil obter avanços significativos na implantação de um estado de bem-estar social. Os problemas estruturais da nossa sociedade não foram sanados. A atual conjuntura de redução dos investimentos em gastos sociais ameaça as conquistas na melhoria da qualidade de vida da população e a redução das desigualdades. Isso também reflete que mesmo havendo melhoria nas condições de vida dos brasileiros, não houve mudança na estrutura da sociedade que os tirasse dessa situação de vulnerabilidade social. Com isso, a parcela da população que saiu das condições de pobreza e pobreza extrema é ameaçada pelos sucessivos cortes em programas e políticas sociais.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. 2000. **Desenvolvimento local e descentralização na América Latina**: o caso do Estado do Ceará, Brasil. Santiago, Chile, CEPAL/GTZ
- ANDRADE, Manuel Correia de. **O caso do nordeste brasileiro**. Pernambuco: ASA, 1985. 94p. (Coleção Nordeste em Evidência v.14)
- ARAÚJO, N. G. de. A industrialização no Ceará: breves considerações. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiana, v.27, n.2, jan./jun. 2007.
- ARAÚJO, J. A.; MORAES, G. S.; CRUZ, M. S. **Estudo da pobreza multidimensional no Estado do Ceará**. Sobral: Laboratório de Estudos Regionais, 2012. (Texto para discussão). Disponível em: <[http://ler.ufc.br/arquivos/textos%20para%20Discusao\\_03.pdf](http://ler.ufc.br/arquivos/textos%20para%20Discusao_03.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 40, p.111-141, jun. 1999.
- BANDEIRA, Robson Torres; SILVA NETA, Maria Enésia da. **Virgílio X Tasso: O mudancismo no Ceará**. On-line. Disponível em: [www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos\\_2008/33.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/33.pdf)
- BRASIL, A. **Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Ranking. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1968) **Desenvolvimento e Crise no Brasil, 1930-1964**. 1º edição. Rio de Janeiro: Zahar. [5º edição. São Paulo: Ed. 34, 2003]
- CARDOSO JR., J. C. e JACCOUD, L. **Políticas sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Em: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.
- CARVALHO, E. B. S. et al. **Objetivos do desenvolvimento do milênio**: relatório do Estado do Ceará. Fortaleza: IPECE, 2010.

CARVALHO, L. (2018) **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia.

CHIARINI, T. Análise espacial da pobreza municipal no Ceará, 1991-2000. **Revista de Economia**, v. 34, n. 2 (ano 32), p. 69-93, maio/ago. 2008.

CODES, A. L. M. **A Trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Texto para Discussão n. 1332. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1332.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1332.pdf)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz and GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE electron. [online]**. 2002, vol.1, n.2, pp.02-12. ISSN 1676-5648. <http://dx.doi.org/10.1590/S1676-56482002000200003>.

DAWALIBI, Nathaly Wehbe et alii. Envelhecimento e qualidade de vida: análise da produção científica da SciELO. **Estudos de Psicologia (Campinas)**, Campinas, v. 30, n. 3, p. 393-403, Sept. 2013. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-166X2013000300009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X2013000300009). Acesso em 27 nov. 2018.

FERREIRA NETO, V. P.; MIRO, V. H. **Produção e reprodução de desigualdades no mercado de trabalho cearense**: uma análise de decomposição para o período 2001-2008. Fortaleza: IPECE, 2011. Texto para Discussão n. 99.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2.ed. Recife: SUDENE, 1967.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997-2004. **Econômica**: revista do programa de pós-graduação em Economia da UFF. Rio de Janeiro: UFF, v. 8, n. 1, 2006a, p. 55-81.

\_\_\_\_\_. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELO T, NERI M,. editores. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2013. p. 207-16.

\_\_\_\_\_. (2017). Medidas de polarização da distribuição da renda e sua evolução no Brasil de 1995 a 2013. **Economia e Sociedade (UNICAMP)**, v. 26, p. 165-186, n. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Indicadores sociais do Ceará 2015**. Fortaleza, 2017.

IPEA (2007). **IPEAdata**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. URL [On line]: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa Serra e PAIVA, Andrea Barreto de. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência. **Ciênc. saúde coletiva [online]**. 2017, vol.22, n.11, pp.3499-3504. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320172211.22412017>.

JANNUZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília-DF, IPEA, 2014.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. 2.ed. Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil, 2008. 476p ISBN 978-85-7791-007-6.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. São Paulo, 2017. 98 p. Disponível em: [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf). Acesso em: 26 nov. 2018.

POCHMANN, M. Indicadores da pobreza e a pobreza dos indicadores. In: FAGNANI, Eduardo; POCHMANN, Márcio (org.). **Debates Contemporâneos: economia social e do trabalho, n.1: Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal**. 1 ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 196-204.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH-PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano: a verdadeira riqueza das nações. Caminhos para o**

desenvolvimento humano 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>> Acesso em: 26 nov. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH-PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano: além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água 2006**. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH-PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza 1997**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

RAMOS, L. **Desigualdade de rendimentos do trabalho no Brasil no período pós-real**. IPEA, Nota Técnica, Rio de Janeiro, 2006.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo: IPE FEA-USP, v. 38, p. 235-265, 2008

ROCHA, S. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Pobreza e Indigência no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?**. 3.ed. FGV, 2006.

SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda**. Rio de Janeiro: Garamound, 1999

SALAMA, Pierre. Pobreza: luz no fim do túnel? **Nexus Econômicos**. Bahia, v. 4, n. 6, jun. 2010. Disponível em: <[http://pierre.salama.pagespersoorange.fr/art/pobreza\\_luz\\_no\\_fim\\_do\\_tunel@br.pdf](http://pierre.salama.pagespersoorange.fr/art/pobreza_luz_no_fim_do_tunel@br.pdf)> Acesso em: 26 nov. 2018.

SAMPAIO FILHO, Dorian. **A industrialização do Ceará: empresários e entidades**. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1985.

SCHWARTZMAN, Simon. 2006. "Programas sociais voltados à educação no Brasil em Rio de Janeiro." **Sinais Sociais** ( Publicação do SESC - Serviço Social do Comércio) 1:114-145.

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

SINGER, Paul I. **Desenvolvimento e crise**, 2.ed. (1ª edição em 1968). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

SKOUFIAS, Emmanuel et al. (World Bank Group). **Salvaguardas contra a reversão dos ganhos sociais durante a crise econômica no Brasil**. Washington: World Bank Group, 2017. 19 p. (Poverty and inequality Monitoring: Latin America and the Caribbean). Disponível em: <goo.gl/DN61ox>. Acesso em: 26 nov. 2018.

SOARES, S. Análise de Bem-Estar e Decomposição por Fatores da Queda na da Desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.8, n. 1, p. 83-115, 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SUPLICY, Eduardo M. (1999), "Renda básica: a resposta está sendo soprada pelo vento". **Revista Brasileira de Economia Política**, 23 (2/90): 47-62

TAVARES, P. A.; PAZELLO, E. T. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, abr. 2009.

TOMÉ, Luciana Mota. **Infraestrutura de Saneamento na Região Nordeste: Situação Atual e Perspectivas**. Disponível em: <[https://www.bnb.gov.br/documents-/80223-/2130269/saneamento\\_analise.pdf/c656286e-1e33-d41a-17c292e8bca-1260c](https://www.bnb.gov.br/documents-/80223-/2130269/saneamento_analise.pdf/c656286e-1e33-d41a-17c292e8bca-1260c)>. Acesso em: 26 nov. 2018.