INDICADORES DE EXCLUSÃO SOCIAL E MITIGAÇÃO DE POBREZA NO CEARÁ

Autores:

Antonio Fabricio Santil Machado – Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará; e-mail: fbrc.machado@gmail.com; telefone: 3495 2885
Maria Micheliana da Costa Silva – Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará; e-mail: micheliana.costa@yahoo.com.br
José de Jesus Sousa Lemos – Professor Associado na Universidade Federal do Ceará; e-mail: lemos@ufc.br

Resumo

Este trabalho visa analisar a evolução dos indicadores de exclusão social no Ceará e as estratégias tomadas pelo governo que objetivam mitigar a pobreza existente nesse Estado, entre os anos de 1992 e 2007. O estudo utiliza como forma de mensurar a pobreza o Índice de Exclusão Social (IES) desenvolvido por Lemos (2008), por meio da análise dos indicadores de privação que o compõe. Foram utilizados dados secundários coletados do IBGE, usados na estruturação das PNADs, no período entre 1992 e 2007, a fim de mostrar a evolução desses indicadores. Como visto neste estudo, no Ceará foram implantadas políticas de combate à pobreza de caráter estruturante e políticas de transferência de renda. Pela análise do IES, no período de 1992 a 2007, viu-se que ele possui uma trajetória de queda (de 56,15% em 1992 para 38% em 2007), embora ainda que seja bastante discreta. Entre os indicadores de privação que constituem o cálculo do IES, o PrivAgua, o PrivEdu e o Privlixo apresentaram queda, ao passo que os indicadores PrivRenda e PrivSane ainda possuem valores altos (66,48% e 50,05%, respectivamente), mostrando que programas de acesso à água, à educação e à coleta de lixo tiveram melhores efeitos.

Palavras - Chave: Pobreza, Exclusão Social, Ceará.

Abstract

This study analyzes the evolution of social exclusion indicators in Ceará State, Brazil, and the strategies adopted by the State government that aim to alleviate poverty that exist in that State between 1992 and 2007. The study uses as a way of measuring poverty the Social Exclusion Index (IES) developed by Lemos (2008), throughout the analysis of indicators of deprivation that compose it. Secondary data collected from the IBGE, used in the structuring of the PNAD, in the period between 1992 and 2007 in order to show the evolution of these indicators. The study also shows the implemented policies in Ceará to mitigate poverty in a structural nature and policies of income transfer. By analysis the results showed by IES during the period 1992 to 2007, he saw that it has a downward trend (from 56.15% in 1992 to 38% in 2007). Among the indicators of deprivation which are included in the calculation of the IES, the water deprivation and the garbage collecting depravation decreased, while the indicators such as deprivation of income and sanitation still having high values (66.48% and 50.05%, respectively), showing that programs access to water, education and garbage collection should have better effects over reduction of social exclusion in Ceará State.

Keywords: Poverty, Social Exclusion, Ceará

1. Introdução

O Ceará é um dos estados mais pobres do Brasil. Segundo dados da PNAD (2007) mais da metade (50,9 %) de sua população se encontra abaixo da linha de pobreza[1], não tendo acesso aos meios necessários para uma sobrevivência humana digna. Além disso, apresenta o 7º pior índice de desenvolvimento humano do país (Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, PNUD, 2000). Não obstante, apresenta elevado nível de concentração de renda, refletido no coeficiente de Gini[2] desse estado de 0,55 (IPEAData, 2007). Para o Banco Mundial (2003), o Ceará foi vítima de algumas deficiências estruturais inerentes ao Estado: "o desprezo pela formação profissional, saúde e condições de vida, especialmente dos mais pobres nas áreas rurais; a estrutura desigual da propriedade de bens e da distribuição de emprego; as instituições fracas e desiguais, em especial com histórico de concentração de poder, de cultura da desigualdade e, nos anos 1980, de gastos públicos, que deu origem a problemas fiscais; e a vulnerabilidade ao clima, às condições econômicas do restante do Brasil." Essas deficiências contribuíram para o atual quadro de pobreza em que grande parte da população cearense está inserida.

Partindo dessa realidade cearense, faz-se necessário analisar a evolução dos indicadores de qualidade de vida no Estado, bem como as estratégias dos governos que se sucederam no período e que foram aplicadas por meio de políticas públicas com a justificativa de amenizarem os níveis de segregação social geradas pela falta de renda. Este trabalho visa analisar a evolução dos indicadores de exclusão social no Ceará e as medidas tomadas pelos diferentes governantes, a fim de mitigar a pobreza existente no Estado. O estudo utiliza como forma de mensurar a pobreza o índice de exclusão social (IES) desenvolvido por Lemos (2008), por meio da análise dos indicadores de privação que o compõe. Foram utilizados dados secundários coletados do IBGE, usados na estruturação das PNADs, no período entre 1992 e 2007, a fim de mostrar a evolução desses indicadores.

A estrutura do trabalho compreende, além dessa seção introdutória, uma seção onde são discutidos alguns conceitos de pobreza; a terceira e a quarta seção apresentam as principais características e a evolução dos indicadores de exclusão social (IES) do estado em análise; na última seção é apresentado algumas políticas implantadas mitigar a pobreza no estado.

2. Conceituação e Mensuração de Pobreza

A situação de pobreza atinge grande parte da população mundial. Em alguns países, como afirma Rocha (1999), a persistência de pobreza está relacionada à baixa renda nacional que é insuficiente para garantir o mínimo indispensável para todos os indivíduos. Já em países como o Brasil, a renda nacional é elevada, entretanto, a pobreza resulta da má distribuição de renda. Nesse país, o PIB per capita, segundo dados do IBGE, era de R$ 6.852,00, entretanto o índice de Gini era 0,55, nesse mesmo ano. Portanto, mesmo em países com crescimento econômico, níveis altos de pobreza podem existir, se não houver eqüidade na distribuição de renda, ou como afirma o Banco Mundial (2003):

[1] Limite de renda inferior a meio salário mínimo (PNUD).

[2] Este índice mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (PNUD).

> "O aumento da pobreza é produto da interação entre crescimento e desigualdade - quanto mais desigual uma sociedade menos a população pobre tende a se beneficiar do crescimento, a não ser que a renda dos pobres aumente muito mais rápido que a de outros grupos."

A partir disso, percebe-se a diferença existente entre o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico. Enquanto crescimento econômico leva em consideração apenas indicadores de quantidade, como a evolução do PIB, o conceito de desenvolvimento econômico considera o nível de desenvolvimento humano. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o conceito de desenvolvimento humano se baseia na longevidade, no nível de educação e na renda monetária da população. Portanto, o desenvolvimento econômico se baseia também na evolução de indicadores de melhoria na qualidade de vida, como: melhoria na educação, segurança alimentar, acesso a serviços básicos, elevada expectativa de vida e redução na mortalidade infantil, liberdade política e igualdade de oportunidade, entre outros. A evolução destes indicadores deve estar acompanhada de um aumento da renda dos indivíduos, que permitam o acesso a bens e serviços necessários a sua sobrevivência, e conseqüentemente, a sua exclusão da situação de pobreza (Lemos, 2008).

Definida pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (1997) como "negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, refletida em vida curta, falta de educação elementar, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade", a pobreza se caracteriza como a privação de necessidades básicas para o desenvolvimento de um indivíduo. Nesse sentido, segundo Altamir (1982), a pobreza se reflete como:

> "(...) situação em que se acham presentes elementos de privação material, como desnutrição e habitação precária, ao lado de elementos de privação não-material, como pequena participação nos mecanismos de integração social."

Altamir, portanto, considera como indivíduo pobre, aquele privado não só de bens materiais, mas também de convívio na sociedade, como direito à educação, a participação política e ao lazer, entre outros.

Fava (1984) analisa a situação de pobreza, num sentido de geração de rendimentos, como:

> "(...)a impossibilidade de explorar os fatores que ela detém ou a insuficiência da renda que elas conseguem obter a partir da utilização dos mesmos, o que as impede de satisfazer suas necessidades básicas de consumo de bens e serviços."

Ou seja, um indivíduo em situação de pobreza se encontra incapacitado de utilizar fatores de produção (capital, trabalho e terra), como fonte de geração de renda suficiente para a sua sobrevivência. Em meio urbano, a única fonte de rendimento para o pobre seria proveniente do fator trabalho. Já em meio rural, como parte das atividades estão ligados à agricultura, o fator terra também é uma fonte de geração de rendimento. No entanto, a falta de emprego, a distribuição desigual de terra e a baixa remuneração levam a incapacidade de alguns indivíduos suprir suas necessidades básicas, por meio da utilização desses fatores. A Tabela 1 a seguir mostra a proporção dos rendimentos por atividade no Ceará, em 2007. Percebe-se que o setor agrícola concentra grande parte da população que não possui rendimentos e que recebe até meio salário mínimo.

Atividades de Trabalho	Tabela 1 - Proporção dos rendimentos por atividade							
	até 1/2	1/2 a 1	1 a 2	2 a 5	5 a 10	mais de 10	sem rendimento	sem declaração
Agrícola	27,97	14,92	3,84	1,07	0,18	0,09	50,85	1,07
Indústria	22,32	35,81	28,51	7,09	1,53	0,76	3,41	0,56
Comércio	16,85	31,53	25,04	12,06	3,71	0,93	8,96	0,93
Serviços	20,39	35,24	21,86	13,38	4,24	1,66	2,49	0,74
Outras atividades	6,78	22,03	41,81	16,95	7,34	3,39	1,13	0,56
Total	21,86	29,27	20,74	8,22	2,40	0,94	15,79	0,78

Fonte: PNAD 2007 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade, por classes de rendimento mensal do trabalho principal e grupamentos de atividade do trabalho principio.

Ainda segundo Fava (1984), a pobreza pode ser analisada sob duas concepções: a concepção absoluta, em que o indivíduo não dispõe requisitos mínimos considerados necessários a uma sobrevivência digna; e a concepção relativa, em que os indivíduos são considerados pobres, quando estão em situação inferior em relação à situação média da sociedade. Galbraith (1976) conceitua pobreza sob um aspecto relativo. Para ele um indivíduo é pobre, quando sua renda é inferior à dos demais membros da sociedade, mesmo que essa renda garanta a sua sobrevivência.

Para mensurar a quantidade de pobres existentes, utilizam-se indicadores de renda e consumo. A partir destes indicadores, necessita-se definir um limite de renda para que as pessoas sejam consideradas dentro da situação de pobreza. O Banco Mundial considera um limite de rendimento de um dólar por dia (linha de pobreza) para países subdesenvolvidos, onde os indivíduos que se encontram abaixo desse limite são considerados como pobres. Seriam considerados indigentes, aqueles que obtivessem menos de ½ dólar por dia. No Brasil, alguns estudos consideram como pobre quem recebe menos de ½ salário mínimo por mês, e indigente, os indivíduos que recebem menos de ¼ do salário mínimo mensalmente.

Outra metodologia para mensurar pobreza, desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL, é definida pela cesta básica simplificada de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira, sendo o valor determinante para a linha de pobreza. A parcela da população que não possui renda suficiente para adquirir tais produtos é considerada pobre. De acordo com essa metodologia, segundo o IPEADATA, 44 % da população cearense são consideradas pobres, ou seja, seu nível de renda é insuficiente para consumir os produtos pertencentes a esta cesta básica, em 2007. No Brasil, 23 % da população se encontram nesta situação.

O nível de pobreza, entendida como exclusão social, pode ser medido pelo Índice de Exclusão Social (IES), construído por Lemos (2008). Enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano, desenvolvido pela Organização das nações Unidas (ONU), é uma medida do bem-estar populacional, o IES é uma medida de mal-estar, pois afere o nível de privações das necessidades básicas da população.

3. Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Exclusão Social (IES)

3.1. Indice de Desenvolvimento Humano (IDH)

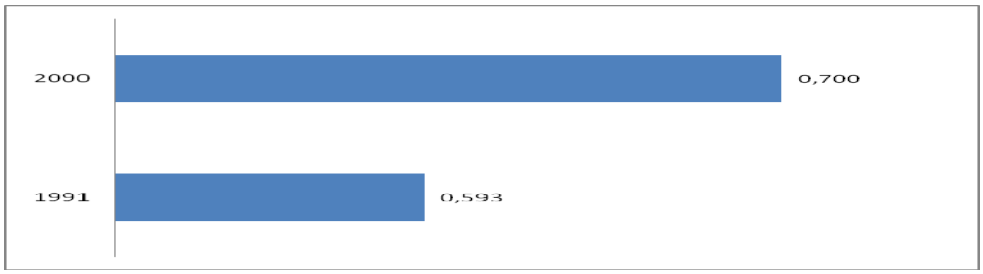
Até o ano de 1989, a Organização das Nações Unidas (ONU) fazia suas mensurações de desenvolvimento humano dos países por meio do crescimento dos respectivos Produtos Internos Brutos per capita. Dadas as propriedades da identidade keynesiana – produção total igual a renda total - pode-se assim mensurar, em média, a renda per capita da população.

Porém, o crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento Para Lemos (2008), o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente para que haja o desenvolvimento econômico. E foi com base nisso que em 1990, Amartya Sen desenvolveu o **Índice de Desenvolvimento Humano** (IDH), que se tornou um poderoso instrumento de mensuração de desenvolvimento das localidades. (O IDH se baseia em três indicadores que buscam medir a longevidade da população esperança de vida ao nascer), seu nível de educação (dividido em duas partes: 2/3 do indicador corresponde a porcentagem de adultos alfabetizados, e 1/3 corresponde a taxa de matricula nos ensinos elementar, médio e superior) e sua renda per capita, avaliada pela paridade do poder de compra com retornos decrescentes de bem estar a partir de uma renda de referência (Lemos, 2008). A média aritmética da soma desses três indicadores, na perspectiva do IDH, deveria proporcionar uma noção de quão desenvolvida é a localidade.

No que concerne a amplitude do IDH, observa-se que o seu valor varia entre zero e um ($0 < IDH < 1$). Para a ONU valores do IDH até 0,5 correspondem a localidades com baixo desenvolvimento humano; entre 0,5 e 0,8, localidades com desenvolvimento humano mediano e, acima de 0,8, localidades com alto índice de desenvolvimento humano.

O cálculo rigoroso do IDH em nível agregado para o Brasil é feito a cada 10 anos quando saem os Censos Demográficos. No entanto, pode-se obter estimativas seguras deste índice nos períodos intercensitários. Alem disso, nada impede que se faça pesquisa com objetivo de obter estimativas do IDH de localidades, municípios, dentre outras possibilidades. O gráfico abaixo mostra os valores calculados para o Ceará.

Gráfico 1
Índice de Desenvolvimento Humano – IDH
Ceará – 1991 e 2000



Fonte: PNUD

Algumas críticas ao IDH estão apresentadas em vários trabalhos. Lemos (2008) são apresentadas algumas das dificuldades encontradas no IDH como um instrumento capaz de aferir com rigor desenvolvimento humano em áreas de pobreza, onde há subregistros que impossibilitam o registro correto da idade em que pessoas pobres morrem. Alem disso, o IDH ao utilizar como um dos seus indicadores a taxa de matricula, não questionando a qualidade do ensino que está respaldando essa taxa, pode superestimar a magnitude deste índice e, por isso, torná-lo inadequado na formulação de políticas mitigadoras de pobreza, sobretudo quando os recursos disponíveis são muito escasso e as prioridades precisam definidas com rigor para começar essa mitigação de fato pelas áreas de maior carência.

3.2. Índice de Exclusão Social (IES)

O Índice de Exclusão Social (IES), desenvolvido por Lemos (2001) (APUD Lemos, 2008), buscou minimizar uma série de problemáticas identificadas no ato da aferição e

utilização do IDH como base para a interpretação do desenvolvimento das localidades. Ao contrário do IDH que afere bem estar social, o IES busca aferir o mal-estar da população, ou seja, a hierarquização das localidades não é feita com base no grau de desenvolvimento destas, mas sim por meio da exclusão social da população estudada.

O termo **exclusão social** refere-se à parcela da população socialmente excluída, ou seja, sem acesso a água encanada, serviços de saneamento básico (ou fossas sépticas), coleta sistemática de lixo (direta ou indireta), privação de educação e privação de renda. Para tanto, o IES se utiliza em vez de três indicadores desenvolvidos na aferição do IDH, cinco indicadores, com pesos diferentes. Desta forma, buscou-se dar maior fidedignidade às análises sobre desenvolvimento humano e pobreza das populações.

O Índice de Exclusão Social é construído em duas etapas. Na primeira, utiliza-se o método de análise fatorial para se obter escores referentes aos pesos utilizados para a obtenção do índice.

O IES é calculado da seguinte forma (Lemos, 2008):

$IES_i = P_{i1}Y_{i1} + P_{i2}Y_{i2} + P_{i3}Y_{i3} + P_{i4}Y_{i4} + P_{i5}Y_{i5}$, onde:

P_{ij} = Constituem nos respectivos pesos (cuja soma é igual a um) associados a cada um dos indicadores Y_{ij} que entram na construção do IES associado ao i-ésimo domicílio da localidade estudada. Como já comentamos, tais pesos são obtidos por meio do método de análise fatorial, resultando nos seguintes pesos:

Tabela 2 – Pesos dos indicadores

Yi	Pi
Privagua	0,1460
Privsane	0,1471
Privlixo	0,1310
Privrend	0,2640
Privedu	0,3119

Fonte: Lemos (2008)

Y_{i1} = PRIVÁGUA é a percentagem da população da i-ésima localidade que sobrevive em domicílios particulares que não têm acesso a água tratada.

Y_{i2} = PRIVSANE é a percentagem da população da i-ésima localidade que sobrevive em domicílios que não têm acesso a esgotamento sanitário ou, ao menos, a uma fossa séptica para esconder os dejetos humanos.

Y_{i3} = PRIVLIXO é o percentual da população da i-ési8ma localidade que sobrevive em domicílios que não têm acesso a coleta sistemática de lixo doméstico, direta ou indiretamente.

Y_{i4} = PRIVREND é o percentual da população da i-ésima localidade que sobrevive em domicílios particulares cuja renda diária por pessoa é menor ou igual a US$ 1,00.

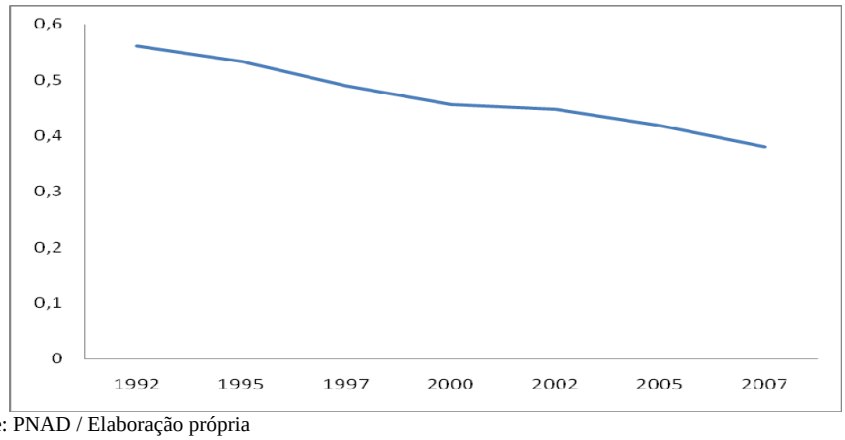
Y_{i5} = PRIVEDUC é o percentual da população da i-ésima localidade maior de 10 anos que não é alfabetizada, ou tem menos de um ano de escolaridade, segundo definições do IBGE.

O Índice de Exclusão Social tem a amplitude de $0 < IES < 100$, sendo que, como já comentado, quanto mais próximo de 100 for o valor do IES, maior será a porcentagem

socialmente excluída da localidade. Desta forma, podemos dizer que o IES é um instrumento de aferição do mal – estar da população residente nas localidades estudadas.

Em nosso estudo, analisamos a evolução dos indicadores de exclusão social componentes do IES para o estado do Ceará, no período de 1992 a 2007, utilizando dados fornecidos pela Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar – PNAD – dos referidos anos. Dessa forma, o IES aferido para os anos mostrou uma porcentagem de excluídos decrescente ao longo do tempo, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 2
Índice de Exclusão Social
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

4. Evolução dos indicadores que compõem o IES (1992 a 2007)

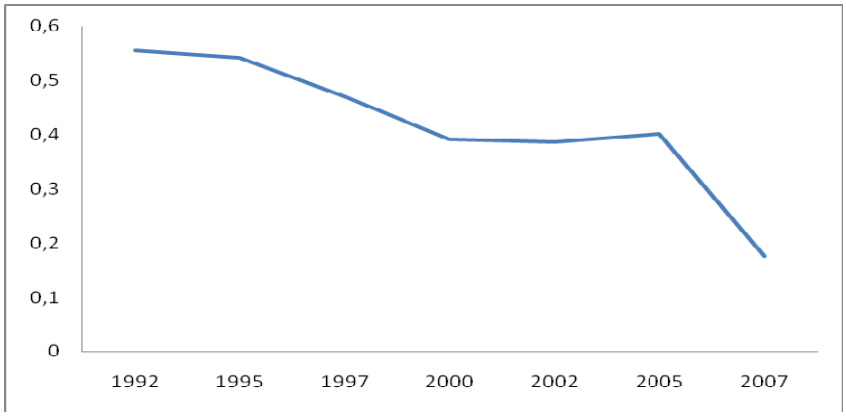
4.1. Privação de Acesso à Água Encanada: PRIVAGUA

Uma das mais dramáticas situações vividas pelo povo cearense é, sem dúvidas, a privação de água. Esses graves problemas vistos tanto em meios rurais e urbanos têm as mais diferentes causalidades.

Com o estado cearense imerso em sua grande maioria no fustigante semi-árido (95% dos municípios do estado, sendo excluídos apenas os municípios de Pacoti e Mulungu[3]), as populações sofrem ainda com problemas referentes à distribuição da água já escassa por natureza. Como podemos verificar no gráfico abaixo, no início do período estudado, a quantidade da população sem acesso a água tratada beirava a casa dos 56%.

Gráfico 3
Evolução do Indicador PRIVAGUA
Ceará – 1992 a 2007

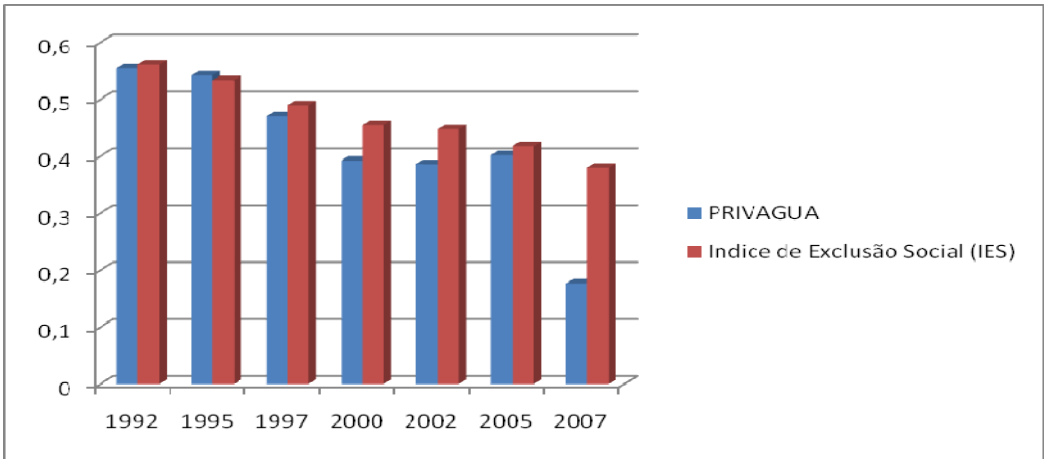
[3] IBGE, 2009



Fonte: PNAD / Elaboração própria

Com o desenvolver de políticas públicas como o projeto "Caminho das Águas" e o projeto "São José", o povo sertanejo e urbano foi gradualmente tendo mais acesso à água tratada. A partir do ano 2000, a porcentagem da população sem acesso à água tratada atingiu a casa dos 40%, valor que se perdurou até meados de 2005, quando o indicador caiu para a casa dos 17%. Mais sobre os projetos será falado em seções posteriores.

Gráfico 4
PRIVAGUA e IES
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

Ao observarmos os gráficos referentes à evolução do indicador PRIVAGUA e o IES vemos que estes evoluem de maneira semelhante. Nos períodos iniciais, a parcela de indivíduos sem acesso a água tratada é bem próxima à porcentagem da população socialmente excluída, chegando a superá-lo em 1995. Em 2007, vemos a maior diferença entre o indicador e o índice.

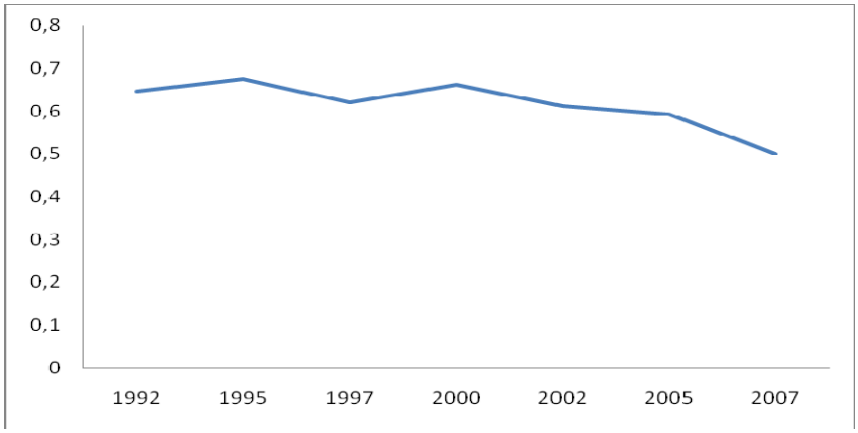
4.2. Privação de Acesso a Local Adequado para Dejetos Humanos: PRIVSANE

O próximo indicador que iremos apresentar condiz com a porcentagem da população sem acesso a saneamento básico ou a utilização de fossas sépticas para esconder seus dejetos. A utilização desse indicador é de bastante relevância tendo por base que, ao reduzir o aparato

sanitário das famílias, estas acabam por ser mais propensas a contrair doenças, reduzindo assim sua produtividade, acarretando no desemprego.

Como vemos no gráfico, a porcentagem da população cearense sem acesso a serviços sanitários ou fossas sépticas se manteve em torno dos 60%, chegando a alcançara casa dos 67% no ano de 1995. O menor índice desse indicador refere-se ao período de 2007, quando a porcentagem da população sem a disponibilidade de serviços sanitários chegou a casa dos 50%.

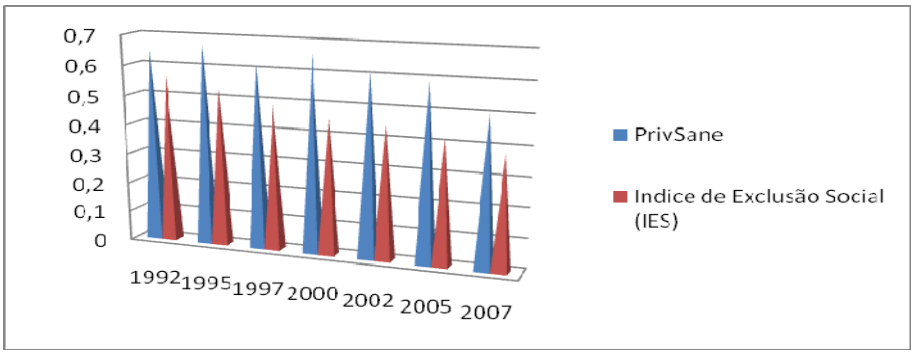
Gráfico 5
Evolução do Indicador PRIVSANE
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

Fazendo o exercício de analisar a evolução de tal indicador no tempo previsto, vemos que a quantidade da população privada de serviços de saneamento ou sem o acesso a fossas sépticas se manteve, em todos os períodos, superior ao índice de exclusão social. Esse fato sugere que, dada a porção de recursos despendidos pelo governo para a implementação de políticas de mitigação de pobreza, a parcela referente a melhoria do aparato sanitário da população não é suficiente para atendê-la.

Gráfico 6
PRIVSANE e IES
Ceará – 1992 a 2007



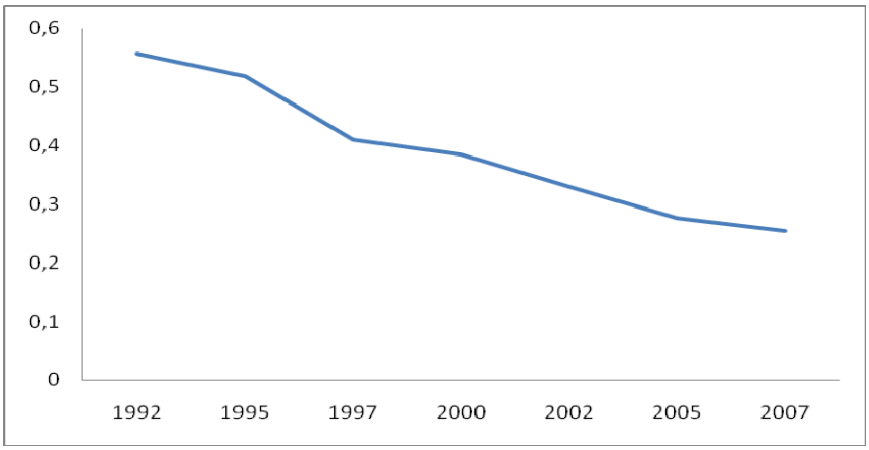
Fonte: PNAD / Elaboração própria

4.3. Privação de Acesso ao Serviço de Coleta Sistemática de Lixo, Direta ou Indiretamente: PRIVLIXO

Outro indicador bastante ligado com o PRIVSANE é o PRIVLIXO. Isso porque sua existência traz mazelas semelhantes à população, uma vez que a ausência de coleta de lixo seja ela de maneira direta ou indireta, afeta a saúde da população e condicioná-la a predicativos nada agradáveis.

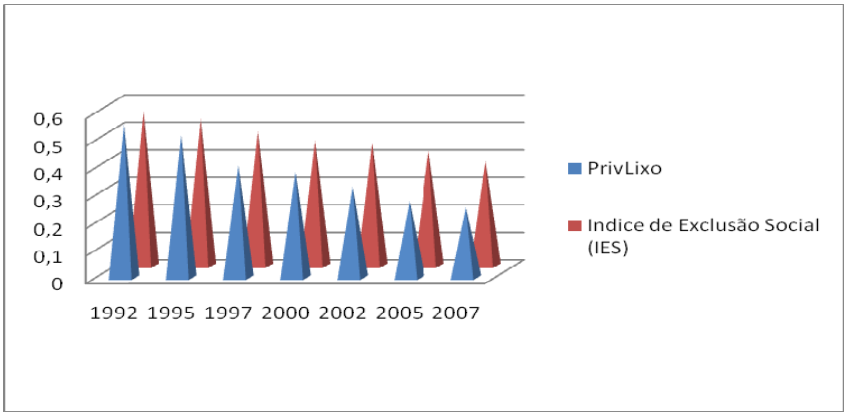
Como o IES em geral, no primeiro período, o PRIVLIXO atingiu seu maior valor, mas gradativamente foi reduzindo aos poucos. Seu valor inicial foi de 55% da população, mas chegou ao nível de 25%, em 2007.

Gráfico 7
Evolução do Indicador PRIVLIXO
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

Gráfico 8
PRIVLIXO e IES
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

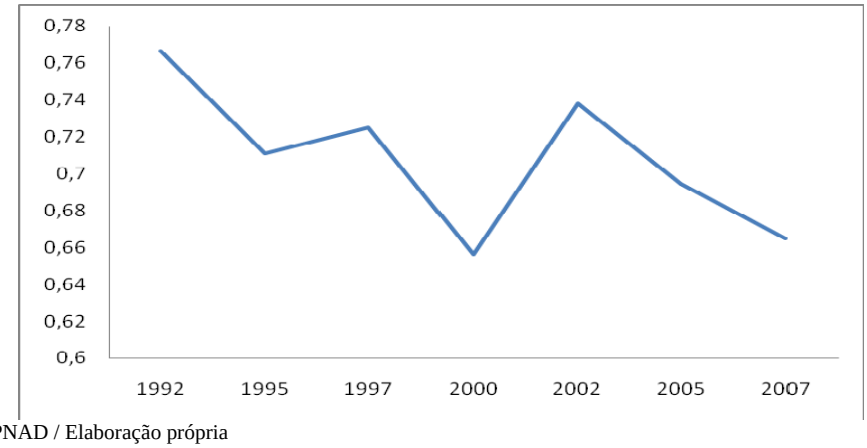
4.4. Privação de Renda: PRIVRENDA

O indicador de privação de renda, ou seja, a parcela da população que recebe até 2 salários mínimos apresentou um grande grau de variabilidade durante o período estudado. Os dados aqui mostrados são alarmantes, tendo em vista que, em 2007, o valor atribuído ao PRIVRENDA foi de 67%.

Esses dados levam a diversas interpretações: o fato de termos no Ceará 67% da população com renda com renda familiar média de até dois salários mostra que as políticas de distribuição de renda não são eficazes no sentido de aumentar o nível de renda da população, fazendo com que as pessoas, ao receber os benefícios provindos das iniciativas governamentais, apenas consigam subsistir. Podemos também interpretar tais dados como a simples condição de ineficiência das políticas de distribuição de renda, que não chegam a todas as camadas da população.

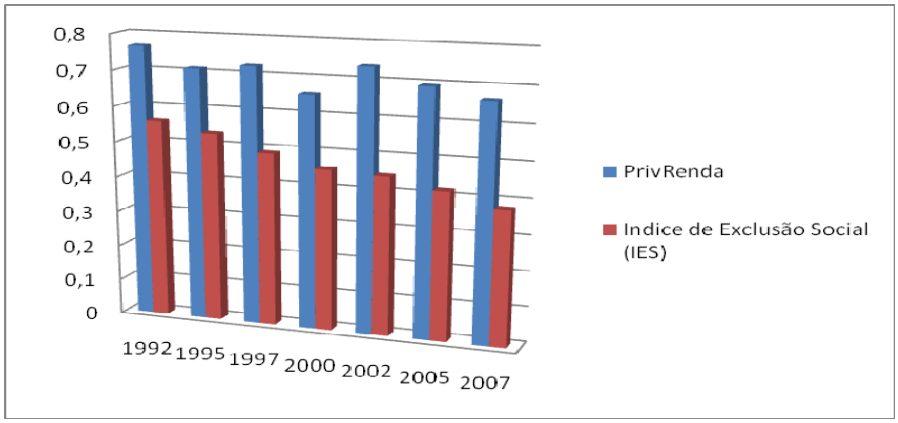
Outro aspecto a ser levantado é o fato de que, ao elaborar dados sobre a renda da população, o IBGE, autor das PNADs (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) e dos CENSOs. Para o órgão, os dados sobre renda são contabilizados a partir da renda monetária da população, trazendo alguns problemas aos pesquisadores. Ao se analisar renda, tem-se dois tipos: a renda **monetária**, referente à quantidade de dinheiro que os indivíduos possuem, e a renda **não monetária**, isto é, são os bens produzidos pelos indivíduos para sua subsistência, evitando que seja gasto valores monetários para a compra de suprimentos que lhes dê condições de se manter saudável.

Gráfico 9
Evolução do Indicador PRIVRENDA
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

Gráfico 10
PRIVRENDA e IES
Ceará – 1992 a 2007



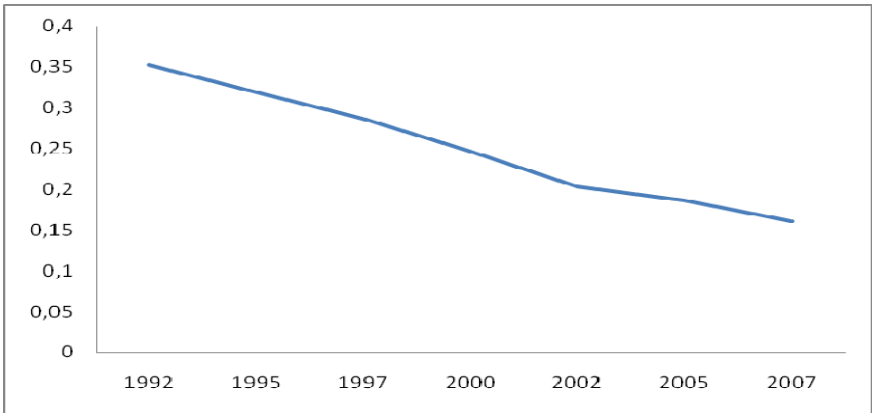
Fonte: PNAD / Elaboração própria

Com respeito a evolução do indicador com respeito ao índice de exclusão, notamos que, a partir de 2002, a diferença entre a porcentagem da população excluída socialmente e a população com até 2 salários mínimos. Isso indica os possíveis efeitos das políticas governamentais de distribuição de renda, como o Programa Bolsa Família.

4.5. Privação de Educação: População Maior de 10 anos Analfabeta ou com menos de um ano de Escolaridade: PRIVEDUC

Por fim, vemos no gráfico abaixo o comportamento do indicador de privação de educação, referente a taxa da população com até um ano de escolaridade.

Gráfico 11
Evolução do Indicador PRIVEDUC
Ceará – 1992 a 2007

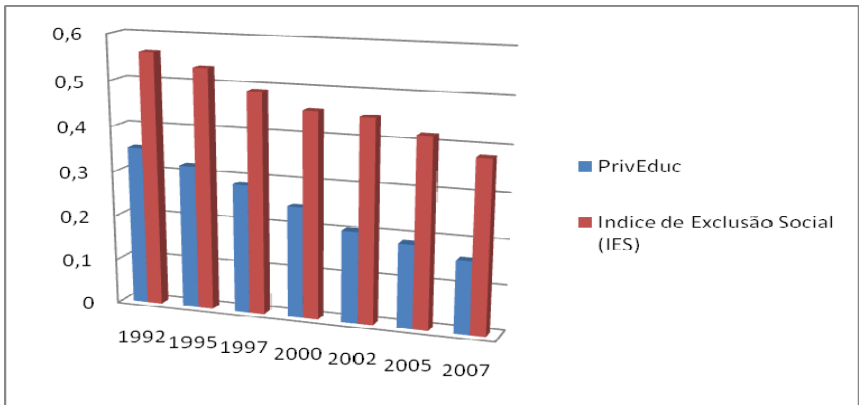


Fonte: PNAD / Elaboração própria

Segundo algumas das teorias de crescimento econômico, mais especificamente ao modelo de Romer (Jones, 2002), um dos fatores determinantes para o crescimento da economia reside no estoque de capital humano que esta detém. Desta forma, uma das principais metas do governo vem sendo o desenvolvimento e incentivo a educação. Diversas

foram e são as iniciativas do governo para o combate ao analfabetismo. Isso influenciou com que a curva relativa ao PRIVEDUC tivesse esse aspecto. Em 1992, tínhamos no estado algo em torno de 35% da população analfabetas ou com até um ano de estudo. No final do período, essa porcentagem passou para 16,06%. Comparado ao IES, a curva do indicador de privação segue sem grandes alterações, acompanhando fielmente o grau de redução do IES.

Gráfico 12
PRIVEDUC e IES
Ceará – 1992 a 2007



Fonte: PNAD / Elaboração própria

5. Medidas de Mitigação dos níveis de Pobreza no Ceará

De acordo com Fava (1984), existem duas possibilidades de combater a pobreza: "A primeira delas caminha no sentido de possibilitar aos pobres, meios para que aumentem, eles próprios, sua renda. A segunda, de caráter mais assistencial, procura suprir total ou parcialmente a insuficiência de renda dos pobres, transferindo-lhes renda monetária ou fornecendo-lhes bens e serviços como, alimentos e habitação, etc." Conh (1995) *apud* República Federativa do Brasil (1995), salienta que enfrentar a pobreza significa formular programas e políticas sociais que contemplam a distinção entre aquelas voltadas para o seu *alívio* e para a sua *superação*. Segundo a autora, o alívio da pobreza seria dado por meio de políticas assistencialistas, imediatas, focalizadas nos grupos mais vulneráveis. A superação da pobreza se dará por meio de políticas de médio e longo prazo, voltadas para o crescimento com equidade dos cidadãos aos direitos sociais, independente dos níveis de renda e inserção no mercado de trabalho.

Para o Fundo de Combate à Pobreza do estado do Ceará (FECOP, IPECE, 2004), as políticas de mitigação de pobreza se dividem em dois grupos: políticas de transferência de renda, que visam atender aos grupos de pessoas com poucas chances de sair do atual quadro de pobreza, pela falta de disponibilidade de capital físico, financeiro e humano e grupos de pessoas vítimas de adversidades (secas, enchentes, etc.); e políticas estruturantes, que dão à população condições para acumulação de capital, estimulando sua saída dos níveis de pobreza.

Visando o combate da pobreza em nível rural, o Estado do Ceará criou o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, que em 1995, passou a ser chamado de Projeto São José. O

objetivo principal desse projeto é a implementação de ações que visam o desenvolvimento sustentável no estado, proporcionando à população a geração de emprego e renda, a provisão de serviços básicos e de infra-estrutura. Outra política implantada no Ceará que visa combater a pobreza é o Programa Bolsa Família, um programa federal de transferência direta de renda para famílias que possuem renda mensal per capita de R$ 69,00 a R$ 137,00 (situação de pobreza) e menor que R$ 69,00 (extrema pobreza). Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social, esse programa é pautado na articulação de três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos básicos sociais e coordenação de programas auxiliares, como: programas de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, fornecimento de registro civil e demais documentos.

Outro projeto de grande relevância para a sociedade cearense no que concerne a viabilização do acesso à água tratada é o "Projeto Caminho das Águas". Tal projeto vem atender a necessidade hídrica básica, através de um grande e articulado conjunto de obras governamentais que objetivam maximizar os potenciais hídricos do Ceará. Uma de suas vertentes abrange o Canal de Integração do Castanhão que interage diretamente com a Região Metropolitana de Fortaleza através de um sistema de adução com quase 255Km de extensão. O projeto abrange outras ações em que potencializará o surgimento de um novo pólo de desenvolvimento hidroagrícola nas áreas de tabuleiro da bacia do rio Jaguaribe e atenderá ao abastecimento humano das comunidades ao longo de seu trajeto (Forte *et all*, 2006).

O programa "Barragens do Açude Castanhão" iniciou no ano de 1995, com o objetivo de promover o fortalecimento da infra-estrutura hídrica do Estado. Enfatizando o desenvolvimento hidroagrícola do estado, o Açude Público Castanhão tem o intuito de reforçar o abastecimento d'água da Grande Fortaleza, controlar as enchentes do Baixo Vale do Jaguaribe, incrementar a piscicultura, gerar energia elétrica e instalar um pólo turístico na área de sua localização, além de reforçar o abastecimento d'água do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP). É uma obra do Ministério da Integração Nacional, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e da Secretaria dos Recursos Hídricos (SRH) do Governo do Estado do Ceará (Forte *et all*, 2006).

Com respeito ao saneamento básico, temos o "Projeto SANEAR" e o "Programa de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário das Cidades". O Projeto SANEAR foi posto em prática nos anos de 1993 (SANEAR I) e em 2003 (SANEAR II). Sua principal função é a de garantir o desenvolvimento sustentável da população, melhorando sua qualidade de vida e alavancar o crescimento econômico. O projeto, apenas na etapa II, beneficiou 31 municípios de todo o estado.

O "Programa de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário das Cidades" tem por objetivo ampliar o atendimento à população pelos sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário na zona urbana dos Distritos e Sedes dos municípios do Estado. As ações buscam atender a população da capital e de municípios sem sistema de abastecimento d'água ou com nível de cobertura insatisfatório. No caso de implantação de esgotamento sanitário são atendidos municípios de médio porte do interior do Estado (Forte *et all*, 2006).

Algumas das principais programas de redução do indicador de privação escolar implementadas no Ceará são o SPAECE (Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará), o "Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Proficionais de Educação" (FUNDEB) e o Projeto "Fundescola".

O SPAECE, criado em 1992, caracteriza-se como uma avaliação externa, de larga escala, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido nas escolas públicas através

do desempenho dos alunos nas Disciplinas de Lingua Portuguesa e Matemática, nos anos finais do Ensino Fundamental e Médio (Boletim Pedagógico de Alfabetização, 2007).

Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo de natureza contábil, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007. Sua implantação foi iniciada em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, com previsão de ser concluída em 2009, quando estará funcionando com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o patamar de 20% de contribuição. O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que só previa recursos para o ensino fundamental. Os recursos do Fundo destinam-se a financiar a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Sua vigência é até 2020, atendendo, a partir do terceiro ano de funcionamento, 47 milhões de alunos. Para que isto ocorra, o aporte do governo federal ao Fundo, de R$ 2 bilhões em 2007, aumentará para R$ 3 bilhões em 2008, R$ 5 bilhões em 2009 e 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios a partir de 2010 (FNDE, 2009).

O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), com a interface das secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e financiamento proveniente do Banco Mundial (Bird). Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nessas regiões do país.

Sua missão é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, a eficiência e a eqüidade no ensino fundamental público dessas regiões por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação.

O Fundescola foi estruturado em etapas como estratégia para a distribuição dos recursos e definição do programa de trabalho. O Fundescola I, executado entre junho de 1998 a junho de 2001, investiu US$ 125 milhões. O Fundescola II investiu US$ 402 milhões no período de dezembro de 1999 a dezembro de 2005. O Fundescola III-A começou sua execução em junho de 2002 e dispõe de um orçamento de US$ 320 milhões. Atualmente, o programa está fazendo a avaliação da etapa III-A, prevista para ser concluída em 31 de dezembro próximo. Para o período de 2008 a 2010 será implementada a etapa III-B, que será focada na educação infantil.

No que diz respeito ao sistema de coleta de lixo, o governo vem incentivando práticas como a coleta seletiva e a reciclagem de resíduos sólidos. Desta forma, o lixo que seria jogado nas ruas é reutilizado, trazendo um maior conforto para os cidadãos, que se vêem livres de mazelas como doenças e enchentes. Infelizmente, como vimos no último período chuvoso, ainda não notamos grandes avanços com relação a isso. Por sua vez, o governo buscou aumentar o fornecimento do serviço de coleta de lixo com o passar dos anos, como podemos ver na evolução do indicador PRIVLIXO (discutido no capítulo anterior). Cabe a trabalhos posteriores verificar a correlação (se existente) entre a evolução do indicador PRIVLIXO com a evolução de doenças potencializadas pela falha do sistema de coleta de lixo (a leptospirose, por exemplo).

6. Conclusões

Esse trabalho teve o intuito de discutir o problema da pobreza no Ceará, buscando entender como o governo tem tomado suas medidas para combater seu avanço no Estado.

Embora muito se discuta sobre pobreza, este trabalho constata que seu conceito está intrinsecamente ligado ao de exclusão e ao de privação. Desta forma, são consideradas pobres as pessoas que não possuem meios necessários para sua sobrevivência, seja esses meios a alimentação, infra-estrutura adequada para a moradia, dentre outros.

Ao analisarmos o Índice de Exclusão Social, desenvolvido por Lemos (2008), para o Estado do Ceará, no período de 1992 a 2007, viu-se que ele possui uma trajetória de queda, embora ainda que seja bastante discreta. O comportamento dessa curva sugere que as políticas de mitigação de pobreza vêm surtindo certo efeito, embora não consigamos afirmar nada sobre a eficiência dessas iniciativas. Porém, independente disso, é válido a afirmativa sobre a hipótese de que investimentos na infra-estrutura local que busquem melhorar as condições de vida da população acabam por atrair investimentos para o Estado, gerando o efeito *crownding-out*, ou seja, há a complementação dos gastos governamentais pela iniciativa privada que se instala no Estado e gera empregos para a população.

Quando analisamos os indicadores de maneira separada, vemos que o indicador de privação de água tratada (PRIVAGUA), após um período de certa estabilidade, no ano de 2007 atingiu seu menor índice: 17,65%. O indicador de privação de educação (PRIVEDUC) vem mantendo sua trajetória de queda. Em 1992, era 35,28% a porcentagem da população sob este problema. Em 2007, essa parcela passou para 16,06%. A evolução dos indicadores PRIVSANE e PRIVRENDA mostra que a falta de saneamento básico e os baixos rendimentos são problemas que ainda afligem a maior parte da população cearense. Em 1992, eram 64,64% e 76,67%, respectivamente. Em 2007, o valor ainda superava a barreira dos 50%, sendo 50,05% da população com problemas de privação de saneamento básico, e 66,48% da população com renda familiar média de até 2 salários mínimos. O indicador de privação de lixo (PRIVLIXO), que indicava, em 1992, 55,72% da população sem coleta de lixo, passou a 25,50% em 2007. As políticas implantadas no Ceará que objetivaram melhorar a renda da população e as condições de saneamento básico não foram eficientes. Em relação à distribuição de água, acesso a educação e coleta de lixo, os indicadores mostram que houve uma redução da parcela da população privada desses serviços. Portanto, os programas que objetivaram melhorar o acesso à água, à educação e à coleta de lixo tiveram melhores efeitos. Visto que todos esses serviços são necessários a sobrevivência humana e constituem direito de todos, os números apresentados são resultados lamentáveis da realidade cearense, mostrando que ainda existem pessoas sem acesso aos meios básicos para sua sobrevivência digna.

7. Referências Bibliográficas

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará, o desafio da modernização includente**, 2003.

GOVERNO ESTADUAL DO CEARÁ. **Boletim Pedagógico de Alfabetização**. Ceará, 2007

COHN, Amélia. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n° 12, IPEA – Rio de Janeiro, 1995.

FAVA, Vera Lúcia. **Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil.** São Paulo - USP, 1984.

FORTE, Juliana F. *et all*. **Políticas Públicas no Ceará: Ações e Limitações do "Governo das Mudanças"**. Fortaleza, UECE: 2006

FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Disponível em www.fnde.gov.br. Acessado em 31/07/2009

GALBRAITH, Jonh K. **The Affluent Society.** 3ª Ed. 1976.

IPEADATA. Disponível em: www.ipeadata.gov.br, vários acessos.

IPECE. **Fundo de combate à pobreza.** Fortaleza, 2004.

JONES, Charles I. **Introdução a Teoría do Crescimento Econômico.** CAMPUS, 2002.

KHAN, A. S. e SILVA, L. M.R. **Eficácia e evolução dos indicadores socioeconômicos de famílias beneficiadas pelo programa de combate à pobreza rural / Projeto São José.** RER, vol. 45, nº 04 – Rio de Janeiro, 2007.

LEMOS, José Jesus de S. **Mapa da exclusão social no Brasil: Radiografia de um assimetricamente pobre.** 2ª Ed. BNB – Fortaleza, 2008.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: www.mds.gov.br, vários acessos.

Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – IBGE. Disponível em: www.ibge.gov.br, vários acessos.

RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO - PNUD, 1997. Disponível em http://www.pnud.org.br/rdh/rdh97/index.php, vários acessos.

ROCHA, Sonia. **Pobreza e Desigualdade no Brasil: O Esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real.** Texto para discussão nº 721. IPEA – Rio de Janeiro, 2000.

8. Anexos

Anexo 1 – Valores dos Indicadores de Privação e do IES entre 1992 e 2007

Indicadores	1992	1995	1997	2000	2002	2005	2007
PrivAgua	0,5547	0,5419	0,4699	0,392	0,3861	0,4018	0,1765
PrivSane	0,6464	0,6745	0,6214	0,6612	0,612	0,5922	0,5005
PrivLixo	0,5572	0,5195	0,4097	0,3852	0,3303	0,2774	0,255
PrivRenda	0,7667	0,7108	0,7248	0,6563	0,7379	0,6944	0,6648
PrivEduc	0,3528	0,319	0,2866	0,247	0,2033	0,186	0,1606
Indice de Exclusão Social (IES)	0,5615	0,5336	0,4896	0,4553	0,4479	0,4178	0,3799

Fonte: PNAD. Elaboração própria