



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento
e Gestão

IPECE

Informe

Nº 100 – Dezembro 2016

**EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL E EM SEUS
ESTADOS E MUNICÍPIOS NO PERÍODO 1991-2010**

ipece INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Camilo Sobreira de Santana – Governador

Maria Izolda Cela – Vice Governadora

SECRETARIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Hugo Santana de Figueirêdo Junior – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba F. D. Barreto - Diretor Geral

Adriano Sarquis B. de Menezes - Diretor de Estudos Econômicos

Décio N. Chaves de Assis – Gerente de Estatística e Geografia

IPECE Informe – nº 100 – Dezembro de 2016

Elaboração

Cláudio André Gondim Nogueira (Analista de Políticas Públicas)

Colaboração

Cleyber Nascimento de Medeiros (Analista de Políticas Públicas)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão

Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores

Ética e transparência;

Rigor científico;

Competência profissional;

Cooperação interinstitucional e

Compromisso com a sociedade.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/nº - Edifício SEPLAG, 2º Andar

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora – Cambéba

Tel. (85) 3101-3496

CEP: 60830-120 – Fortaleza-CE.

ouvidoria@ipece.ce.gov.br

www.ipece.ce.gov.br

Sobre o IPECE Informe

A Série **IPECE Informe** disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), visa divulgar análises técnicas sobre temas relevantes de forma objetiva. Com esse documento, o Instituto busca promover debates sobre assuntos de interesse da sociedade, de um modo geral, abrindo espaço para realização de futuros estudos.

Nesta Edição

Neste informe faz-se uma análise da evolução recente da pobreza, procurando-se verificar as discrepâncias existentes, de acordo com os vários níveis geográficos. Assim, verifica-se o comportamento da proporção de pobres, considerando três linhas específicas (extremamente pobres, pobres e vulneráveis à pobreza) para o Brasil, e para os seus estados e municípios. O caso do Ceará e de seus municípios são tratados em uma seção específica. Os dados são provenientes do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil e são referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010.

A análise das proporções e de suas distribuições permitiu a obtenção de vários *insights* relevantes, quais sejam: [1] por qualquer linha considerada, a pobreza no Brasil apresentou uma trajetória claramente descendente ao longo do período 1991-2010; [2] apesar da redução, os níveis da pobreza ainda são elevados; [3] há ao nível estadual um padrão de redução das proporções apresentadas seguindo o movimento exibido para o País como um todo, mas há diferenças importantes entre os entes da federação em detrimento aos estados relativamente menos desenvolvidos; [4] ao nível municipal, verificaram-se modificações importantes nas distribuições, com a tendência de se reduzir os percentuais de municípios com elevadas proporções de pobres; [5] aumentou consideravelmente a proporção dos municípios com percentuais de pobres superiores a média brasileira que fazem parte das duas regiões relativamente menos desenvolvidas do País (Nordeste e Norte); [6] a proporção de pobres caiu consideravelmente ao longo do período em análise no Ceará, mas apresentou uma redução, em termos relativos, menos intensa do indicador que a média brasileira; e [7] o Estado ainda apresentava, em 2010, uma proporção consideravelmente maior de pobres que a do País (para qualquer linha analisada).

Diante do quadro geral delineado, conclui-se que há um “núcleo duro” da pobreza que é menos sensível às políticas públicas que têm sido propostas e implementadas em todos os âmbitos da gestão pública (federal, estadual e municipal) até o momento, fazendo-se necessário um esforço de aperfeiçoamento das políticas públicas para que resultados mais expressivos e consistentes sejam alcançados, especialmente nas localidades relativamente menos desenvolvidas do Brasil e do Ceará.

1 INTRODUÇÃO

A questão da pobreza sempre apresentou relevância, mas vem ganhando mais importância recentemente, principalmente devido ao estado de crise e de baixo crescimento da economia mundial após 2008. O avanço do desemprego, a queda dos investimentos, as expectativas desfavoráveis, a desaceleração do crescimento da produtividade, bem como o aumento da desigualdade em vários países, são aspectos que repercutem significativamente sobre os índices de pobreza e que afetam a qualidade de vida das pessoas (OCDE, 2016).

A relevância do tema em questão pode ser ainda demonstrada, considerando três situações específicas:

[1] Em setembro do ano 2000, a Assembleia Geral das Nações Unidas, no contexto da Declaração do Milênio, elegeu como o primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio o seguinte: “erradicar a extrema pobreza e a fome” (NOGUEIRA, 2009).

[2] Mais recentemente, a KPMG International Cooperative (2013) levantou as principais forças globais que trarão impactos sobre o panorama dos negócios nos setores público e privado até 2030 e, em decorrência delas, indicou como os governos devem utilizar suas políticas, estratégias, estruturas e aptidões para ter boas práticas de liderança no futuro para lidar com questões complexas, como é o caso da pobreza; e

[3] No âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), foram definidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Das cinco dimensões consideradas, a primeira representa as pessoas, com o objetivo geral de, até 2030, “erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir a dignidade e a igualdade” (PNUD, 2016). Essa é uma visão ambiciosa sobre a questão em consideração e, portanto, há um desafio importante a ser atingido nos próximos 15 anos.

Assim, o objetivo deste informe é analisar como vem se comportando a pobreza, tanto no Brasil, como em seus estados e municípios (o caso do Ceará será analisado em seção específica), visando obter um dimensionamento do problema. Para isso, são utilizados os dados provenientes do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013), que se referem aos anos de 1991, 2000 e 2010¹.

¹ Há dados mais recentes para o Brasil e a nível estadual. Entretanto, como serão analisados os municípios, optou-se por utilizar uma base em que todos os indicadores são comparáveis.

2 DEFINIÇÃO DE POBREZA E LINHAS CONSIDERADAS

Existem várias concepções acerca de como caracterizar um indivíduo como pobre. A literatura considera duas abordagens principais: uma ligada à ideia de que a pobreza caracteriza-se por uma privação acentuada de bem-estar e outra em que a pobreza pode ser entendida basicamente como a privação de renda, que não permitiria ao indivíduo ter o acesso adequado a bens e serviços que satisfazem as suas necessidades fundamentais (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; ROCHA, 2006; SEN, 2000; THORBECKE, 2007).

Nesse contexto, deve-se considerar que, quanto mais complexa e abrangente for a concepção de pobreza adotada, mais difícil tende a ser sua mensuração. Portanto, optou-se nesta pesquisa pela segunda abordagem, pois, ela ainda é utilizada como critério de focalização em várias iniciativas de combate à pobreza (e.g., Bolsa Família). Desta forma, é possível utilizar indicadores de renda monetária para identificar e medir a pobreza e a questão fundamental seria, então, determinar um nível de renda abaixo do qual um indivíduo será considerado pobre, o que caracterizará a chamada linha de pobreza (HOFFMAN, 2006; NOGUEIRA, 2009; ROCHA, 2006; SACHS, 2005; THORBECKE, 2007).

Então, de maneira formal, conforme Bourguignon (2003) e Hoffman (2006), a proporção de pobres (H), para uma população com n indivíduos, seria dada por $H = k / n$, com $0 \leq H \leq 1$, onde k representa o número de indivíduos com rendas menores ou iguais a z (linha de pobreza). Como é possível perceber, esta proporção é fortemente influenciada pelo valor de z , de tal forma que quanto maior ele for, mais pobres haverá em uma população.

No caso do presente informe foram consideradas três linhas de pobreza específicas, disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil quais sejam:

- Linha 1 (L1) – Extrema Pobreza: considera os indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010.
- Linha 2 (L2) – Pobreza: considera os indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010.
- Linha 3 (L3) – Vulneráveis à Pobreza: considera os indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data.

Ademais, vale ressaltar que o universo considerado de indivíduos para a definição da população é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

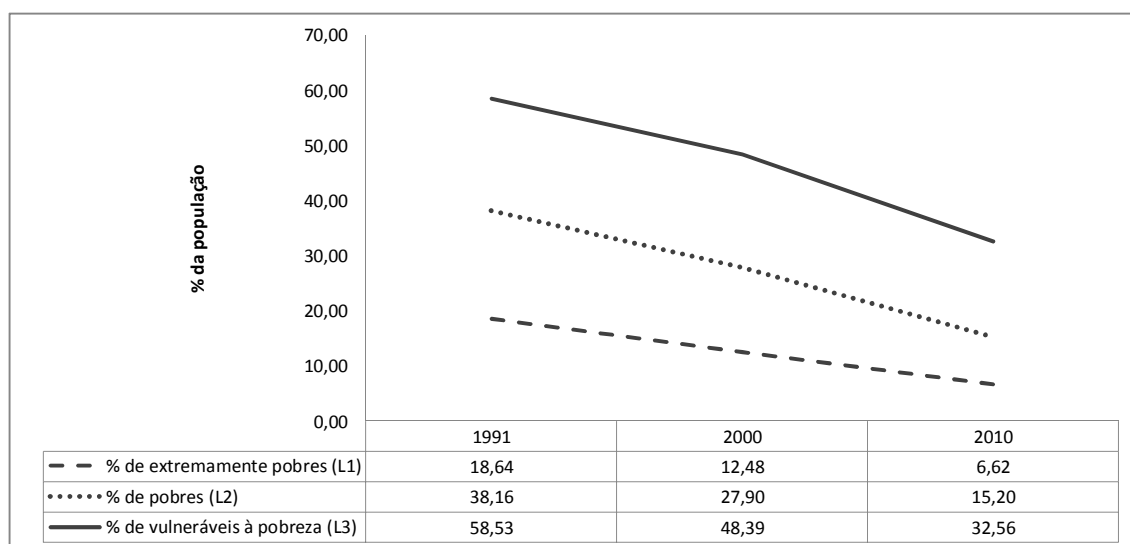
3 EVOLUÇÃO RECENTE DA POBREZA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Houve avanços significativos no combate à pobreza nos últimos anos no Brasil, devido a importantes transformações econômicas, sociais e institucionais ocorridas. Mas, por outro lado, o problema não foi totalmente sanado, pois, ainda há importantes desafios a serem enfrentados (PERO; CRUZ, 2015; PNUD; IPEA; FJP, 2013; RAMOS, 2015).

Assim, para que o tamanho do problema existente seja adequadamente dimensionado, nesta seção faz-se uma análise dos percentuais da população do Brasil e dos seus estados e municípios que se situam abaixo das três linhas de pobreza especificadas.

Assim, primeiramente, na Figura 1, apresenta-se a evolução dos percentuais da população com rendimentos domiciliares *per capita* inferiores aos níveis estabelecidos para cada uma das três linhas de pobreza definidas anteriormente.

Figura 1 – Percentual da população abaixo de diferentes linhas de pobreza – Brasil – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Conforme é possível perceber, por qualquer linha considerada, a pobreza no Brasil apresentou uma trajetória claramente descendente ao longo do período 1991-2010, com reduções bastante significativas nas proporções apresentadas.

Entretanto, deve-se considerar que os níveis da pobreza ainda são elevados. No caso, há que se ressaltar que em 2010 ainda havia 6,62% de extremamente pobres no Brasil. Isto na prática representa que, apesar de todas as melhorias verificadas ao longo dos anos em análise, ainda havia mais de 10 milhões de indivíduos que não tinham condições nem para satisfazer adequadamente as suas necessidades nutricionais. Adicionalmente, verifica-se que, quanto mais ampla a linha de pobreza considerada, maiores são os percentuais verificados em cada ano (o que seria esperado), merecendo destaque o de pessoas vulneráveis à pobreza, que representava nada menos que 32,56% da população brasileira no último ano da série.

Assim, os dados apresentados acima mostram que, de fato, o desafio de lidar com a pobreza no Brasil ainda é bastante significativo. Contudo, há que se considerar também que pode haver discrepâncias significativas ao longo do território nacional, haja vista as diferenças geográficas, climáticas, econômicas e sociais existentes. Em outras palavras, cogita-se que o problema da pobreza se apresente de forma diferenciada nas diferentes áreas geográficas do País.

Para se ter uma ideia mais clara disso, apresenta-se o Quadro 1, em que estão dispostos os percentuais de pessoas que podem ser consideradas extremamente pobres, pobres ou vulneráveis à pobreza na perspectiva dos estados brasileiros.

Por meio do quadro apresentado é possível verificar que, em geral, há ao nível estadual um padrão de redução das proporções apresentadas seguindo o movimento exibido para o País como um todo. Mas, por outro lado, nem todos os estados exibiram o mesmo ritmo de redução, além de que a dispersão entre os níveis dos percentuais exibidos é consideravelmente elevado, considerando as três linhas de pobreza utilizadas.

No caso, as discrepâncias verificadas são muito relevantes, podendo-se perceber grandes diferenças entre os estados que fazem parte das regiões Norte e Nordeste em relação ao resto do País. Para se ter uma ideia clara a este respeito, tem-se que, em 2010, o Maranhão possuía ainda 22,47% de sua população abaixo da linha de extrema pobreza enquanto que, no outro extremo, apenas 1,01% dos catarinenses se encontravam na mesma situação. Comparações semelhantes podem ser feitas para as demais linhas de pobreza.

Quadro 1 – Percentual da população abaixo de diferentes linhas de pobreza por estado do Brasil – 1991, 2000 e 2010.

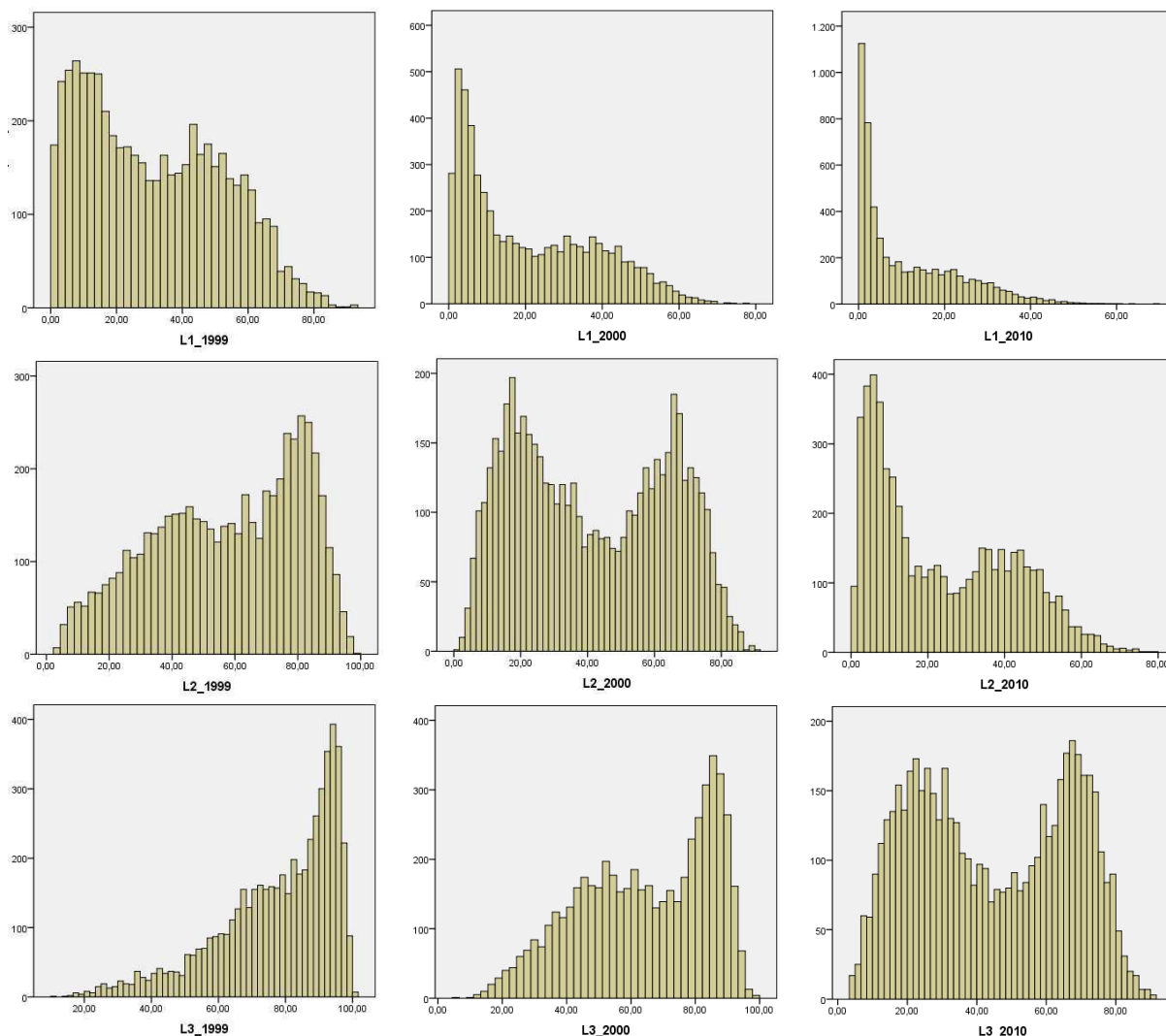
Lugar	% de extremamente pobres			% de pobres			% de vulneráveis à pobreza		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Acre	28,43	22,99	15,59	52,54	44,02	29,46	73,58	65,28	50,97
Alagoas	36,62	31,95	16,66	65,15	56,80	34,29	82,60	76,24	59,76
Amazonas	22,97	27,13	16,43	45,00	48,50	30,78	65,45	68,38	51,78
Amapá	15,11	17,40	9,93	36,43	38,13	24,07	60,38	59,32	45,22
Bahia	38,96	25,68	13,79	65,26	49,72	28,72	81,62	71,25	52,71
Ceará	39,76	28,11	14,69	66,36	51,75	30,32	82,66	73,43	54,85
Distrito Federal	3,99	3,28	1,19	14,97	12,28	4,93	33,98	28,89	16,00
Espirito Santo	16,40	7,04	2,67	39,34	22,81	9,53	62,81	46,40	26,82
Goiás	10,86	6,11	2,32	32,32	20,97	7,59	59,30	46,38	24,22
Maranhão	45,57	37,21	22,47	73,27	62,78	39,53	88,08	81,41	63,58
Minas Gerais	17,84	9,05	3,49	41,01	24,64	10,97	64,54	48,17	28,85
Mato Grosso do Sul	10,92	7,10	3,55	33,39	22,83	9,92	59,24	48,36	26,83
Mato Grosso	13,72	7,83	4,41	35,48	22,00	10,52	60,87	46,92	27,00
Pará	26,43	22,89	15,90	53,85	46,92	32,33	75,18	69,77	55,99
Paraíba	41,18	25,17	13,39	68,29	49,61	28,93	84,68	72,39	53,65
Pernambuco	31,60	22,30	12,32	57,99	45,27	27,17	76,85	67,83	51,86
Piauí	47,84	32,51	18,77	73,22	57,28	34,11	87,05	77,60	58,13
Paraná	12,57	6,08	1,96	32,57	18,90	6,46	56,86	41,24	19,70
Rio de Janeiro	7,24	3,64	1,98	22,94	13,65	7,23	45,76	32,56	22,26
Rio Grande do Norte	33,08	21,54	10,33	60,09	44,89	23,79	78,92	68,29	47,70
Rondônia	25,17	12,60	6,39	48,19	29,81	14,80	70,14	53,65	33,33
Roraima	20,47	16,53	15,66	36,75	33,56	26,65	55,99	53,97	45,72
Rio Grande do Sul	9,89	5,01	1,98	26,84	15,56	6,37	49,62	34,53	18,65
Santa Catarina	9,26	3,82	1,01	25,32	12,79	3,65	49,34	31,40	12,36
Sergipe	31,04	24,52	11,70	59,34	48,84	27,89	78,73	70,77	52,13
São Paulo	2,70	2,42	1,16	11,05	9,74	4,66	29,57	26,55	16,13
Tocantins	31,86	22,28	10,21	59,08	45,18	22,15	78,56	68,45	44,71
Brasil	18,64	12,48	6,62	38,16	27,90	15,20	58,53	48,39	32,56

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Deve-se ressaltar ainda que, mesmo ao nível dos estados brasileiros, pode não haver uniformidade na intensidade em que o problema da pobreza se apresenta, fazendo-se necessária, portanto, uma análise ao nível municipal, o que é feito com a ajuda da Figura 2.

Conforme a referida figura, é possível constatar as significativas mudanças que as distribuições apresentaram ao longo do período em análise. Mais especificamente, parece haver certo padrão no comportamento dessas distribuições, o que fica razoavelmente claro quando se observam os dados referentes à linha de pobreza (L2). No caso, inicialmente, em 1991, a distribuição dos percentuais de pobres nos municípios brasileiros é claramente assimétrica à esquerda, indicando a existência de um grande número de localidades com elevados percentuais de pobres. Já em 2000, essa distribuição se modifica configurando dois grandes grupos de municípios, um com os menores e outro com os maiores percentuais. Finalmente, em 2010, a distribuição se modifica mais uma vez, agora se tornando claramente assimétrica à direita, com maior concentração de municípios nas classes com menores percentuais de pobres.

Figura 2 – Distribuição dos percentuais da população abaixo de diferentes linhas de pobreza considerando os municípios brasileiros – 1991, 2000 e 2010.



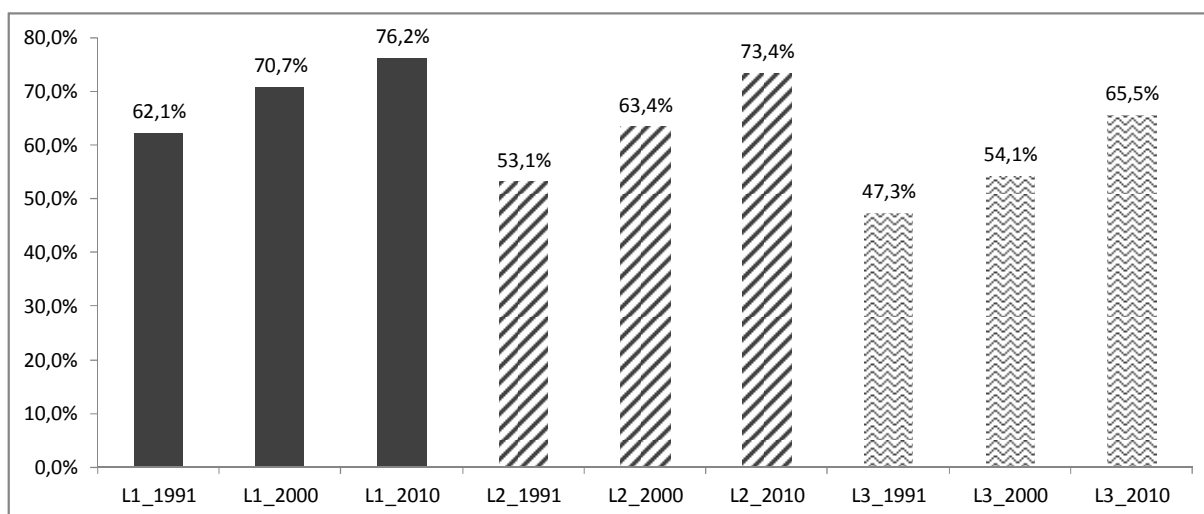
Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Dessa forma, considerando-se agora a linha da extrema pobreza (L1), já em 1991 se verificava a presença de dois grupos de forma similar ao que se verificou em 2000 para L2, indicando que antes desse período já poderia haver um movimento no sentido de modificar a distribuição dos extremamente pobres. Ademais, ao longo do tempo a distribuição fica cada vez mais assimétrica à direita, reduzindo consideravelmente o número de municípios com proporções de extremamente pobres muito elevadas.

Por outro lado, quando se considera L3, observa-se que o processo ainda está em transição, com a distribuição dos percentuais de vulneráveis à pobreza se tornando menos assimétrica à esquerda, entre 1991 e 2000, para configurar dois grupos em 2010, nos mesmos moldes que foram verificados para L1 e L2, mas em anos anteriores.

Então, se a tendência é que as distribuições consideradas se tornem ao longo do tempo cada vez mais assimétricas à direita, torna-se relevante saber quais são os municípios em que os percentuais de pobreza tendem a permanecer elevados. No caso, na Figura 3, apresentam-se as proporções dos municípios pertencentes às regiões Norte e Nordeste cujos percentuais de pessoas abaixo das linhas de pobreza consideradas são maiores que a média brasileira em cada período.

Figura 3 – Proporção de municípios das regiões Norte e Nordeste cujos percentuais de pessoas abaixo das linhas de pobreza são maiores que o do Brasil – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Como fica visível para as três linhas de pobreza consideradas, a participação de municípios do Norte e do Nordeste dentre os municípios que proporcionalmente apresentam mais extremamente pobres, pobres ou vulneráveis à pobreza que o Brasil como um todo tendeu a aumentar ao longo dos anos em análise. Assim, em outras palavras, uma parte significativa dos municípios que tenderam a ficar mais à direita nas distribuições exibidas na Figura 2 é proveniente dessas regiões destacadas.

Outra evidência relevante a esse respeito está contida no Quadro 2. No caso, ao se verificar a proporção de municípios em cada estado ou no País como um todo cujo percentual de pobres está acima da média nacional, mostra-se como o problema da pobreza é mais intenso nas regiões menos desenvolvidas. Mais especificamente, os estados do Norte e do Nordeste tenderam a apresentar proporções bastante elevadas, obtendo, em muitos casos, 100%, isto é, todos os seus municípios apresentaram percentuais de pobres maiores que a média brasileira. Por outro lado, principalmente nos estados do Sul e do Sudeste, esses percentuais são consideravelmente menores e

tenderam a apresentar decréscimos importantes ao longo do período considerado para as três linhas de pobreza em análise.

Quadro 2 – Proporção de municípios de cada estado e do Brasil com percentual de pobres na população maior que o do País – 1991, 2000 e 2010.

Lugar	Extremamente Pobres			Pobres			Vulneráveis à Pobreza		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Acre	95,5%	95,5%	95,5%	95,5%	95,5%	95,5%	95,5%	100,0%	100,0%
Alagoas	99,0%	99,0%	99,0%	99,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Amazonas	96,8%	98,4%	98,4%	98,4%	100,0%	98,4%	98,4%	100,0%	100,0%
Amapá	68,8%	93,8%	93,8%	87,5%	100,0%	100,0%	93,8%	100,0%	100,0%
Bahia	99,0%	99,0%	96,2%	99,8%	99,5%	99,0%	99,8%	99,8%	99,3%
Ceará	99,5%	99,5%	97,8%	100,0%	99,5%	99,5%	100,0%	100,0%	100,0%
Espírito Santo	73,1%	26,9%	23,1%	85,9%	53,8%	39,7%	94,9%	76,9%	61,5%
Goiás	36,2%	25,2%	18,7%	70,7%	52,4%	19,9%	93,5%	85,4%	39,4%
Maranhão	99,1%	99,5%	99,1%	100,0%	100,0%	99,1%	100,0%	100,0%	100,0%
Minas Gerais	63,4%	44,2%	34,5%	79,0%	58,4%	47,5%	92,6%	76,6%	63,2%
Mato Grosso do Sul	33,3%	32,1%	28,2%	69,2%	52,6%	35,9%	87,2%	87,2%	55,1%
Mato Grosso	42,6%	42,6%	36,9%	61,7%	51,8%	39,7%	74,5%	71,6%	57,4%
Pará	92,3%	93,0%	94,4%	97,2%	97,9%	97,2%	98,6%	100,0%	99,3%
Paraíba	99,6%	98,2%	98,2%	99,6%	99,6%	99,6%	99,6%	99,6%	99,6%
Pernambuco	95,7%	96,2%	94,6%	97,3%	96,8%	96,8%	97,3%	98,4%	98,9%
Piauí	100,0%	99,6%	99,1%	100,0%	100,0%	99,6%	100,0%	100,0%	100,0%
Paraná	49,4%	30,6%	16,0%	74,2%	50,1%	19,0%	87,2%	74,9%	31,3%
Rio de Janeiro	21,7%	1,1%	2,2%	55,4%	15,2%	8,7%	69,6%	30,4%	29,3%
Rio Grande do Norte	97,0%	95,2%	90,4%	99,4%	98,8%	97,0%	99,4%	99,4%	98,8%
Rondônia	88,5%	76,9%	75,0%	96,2%	78,8%	78,8%	96,2%	92,3%	82,7%
Roraima	93,3%	93,3%	93,3%	93,3%	93,3%	93,3%	86,7%	93,3%	93,3%
Rio Grande do Sul	40,3%	27,4%	21,0%	57,3%	30,0%	16,5%	70,2%	41,9%	22,4%
Santa Catarina	34,8%	18,8%	11,6%	52,2%	25,3%	9,2%	67,2%	33,1%	13,7%
Sergipe	97,3%	98,7%	98,7%	98,7%	98,7%	98,7%	98,7%	98,7%	98,7%
São Paulo	6,4%	6,7%	5,3%	18,8%	8,7%	5,3%	39,2%	25,4%	9,1%
Tocantins	95,0%	90,6%	86,3%	97,8%	97,1%	93,5%	98,6%	97,8%	96,4%
Brasil	63,2%	55,3%	50,6%	75,1%	62,7%	53,8%	84,5%	74,0%	60,9%

Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Assim, observando-se as Figuras 2 e 3 e o Quadro 2, mostra-se que cada vez menos municípios tenderam a ficar com percentuais de pobreza (de acordo com as três linhas em consideração) elevados, mas, dos que ficaram, aumentou consideravelmente a proporção daqueles que fazem parte das duas regiões relativamente menos desenvolvidas do Brasil.

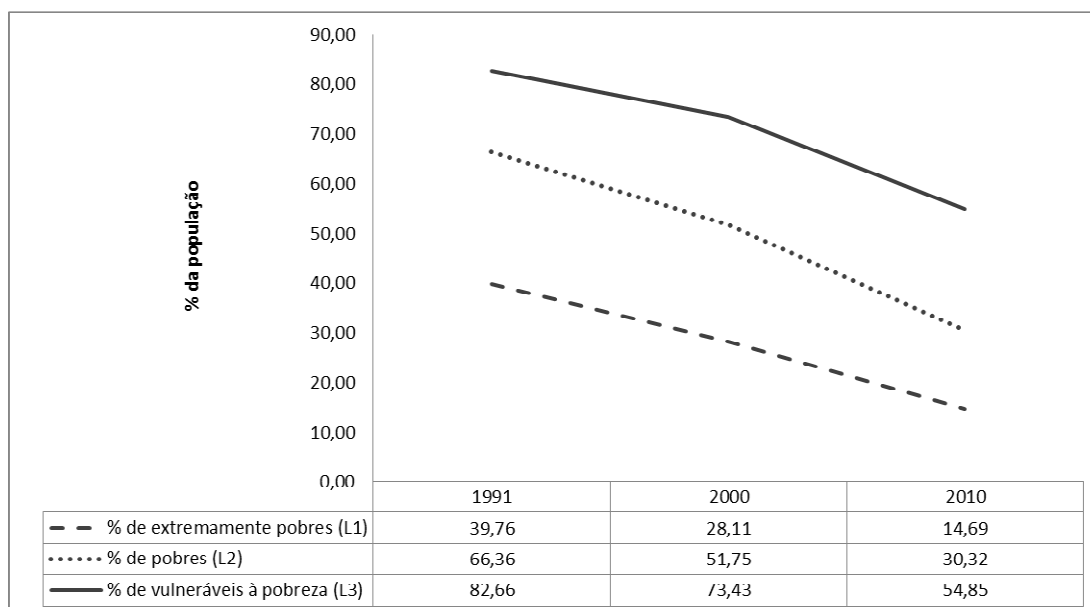
Com isso, percebe-se que, apesar dos avanços verificados, as disparidades regionais tenderam a persistir no País, de tal maneira que as localidades situadas em regiões relativamente menos desenvolvidas ainda apresentam, em geral, os piores resultados.

Na seção seguinte faz-se uma análise específica da pobreza referente ao Ceará e aos seus municípios.

4 EVOLUÇÃO RECENTE DA POBREZA NOS MUNICÍPIOS CEARENSES

Com base nos dados apresentados no Quadro 1 é possível observar a situação da pobreza no Ceará de acordo com as diferentes linhas e períodos considerados. Esses dados são representados graficamente com ajuda da Figura 4.

Figura 4 – Percentual da população abaixo de diferentes linhas de pobreza – Ceará – 1991, 2000 e 2010.

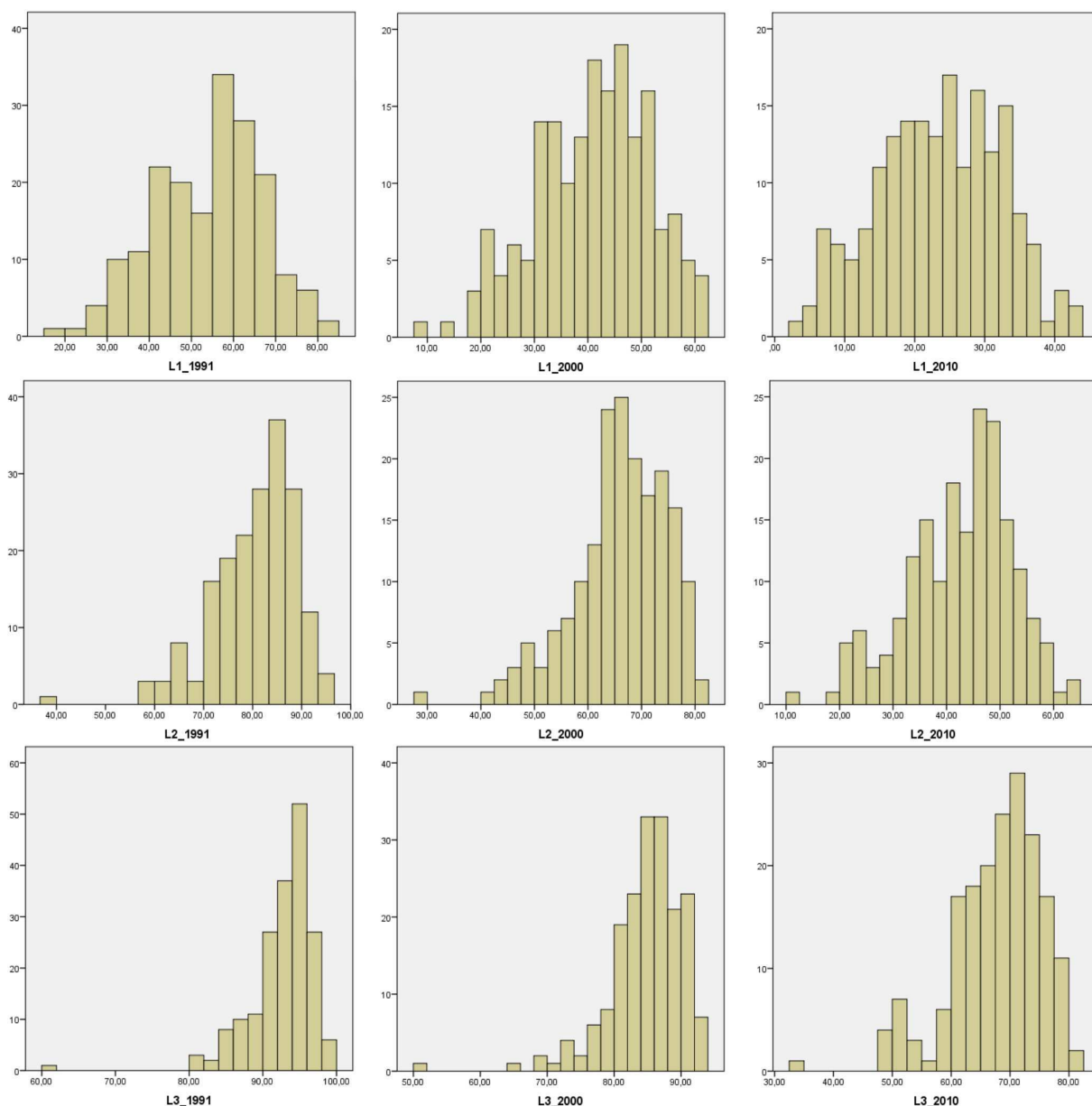


Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Como é possível perceber, a proporção de pobres caiu consideravelmente ao longo do período em análise no Ceará, mas apresentou uma redução, em termos relativos, menos intensa do indicador que a média brasileira, conforme foi ilustrado anteriormente na Figura 1. Ademais, o Estado em consideração ainda apresentava, em 2010, uma proporção consideravelmente maior de pobres que a do País (para qualquer linha analisada). Conforme foi indicado antes, apesar de todas as transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas nos 20 anos em análise, detecta-se que uma parte significativa da população ainda está abaixo do nível de renda que lhe garantiria níveis minimamente desejáveis de consumo de bens e serviços.

Já do ponto de vista dos municípios cearenses, considera-se a Figura 5. Como é possível perceber, os formatos das distribuições apresentadas permitem a obtenção de *insights* importantes.

Figura 5 – Distribuição dos percentuais da população abaixo de diferentes linhas de pobreza considerando os municípios cearenses – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Mais especificamente, nos casos de L2 e L3, as distribuições dos municípios cearenses no ano inicial analisado, 1991, exibem uma clara assimetria à esquerda, inclusive com um *outlier* importante (Fortaleza). Entretanto, o que se verifica com o passar do tempo é que elas vão tendendo a ficar menos assimétricas (à esquerda) e mais próximas de uma distribuição normal. No caso de L1, já em 1991 esse formato da distribuição já estava visível.

Ademais, as diferenças em relação ao processo delineado na Figura 2 se deve ao fato de que quase todos (ou todos) os municípios cearenses apresentarem proporções de

pobres acima da média brasileira, i.e., eles tenderam a se situar nas caudas direitas das distribuições.

De forma a se verificar a situação específica de cada município cearense e a sua evolução durante os períodos aqui considerados são apresentadas, em anexo, as Figuras A.1, A.2 e A.3, formadas por mapas nos quais os municípios são classificados em cinco grupos específicos, quais sejam:

- Grupo 1 (azul): Proporção de pobres (de acordo com a linha considerada) de até 20%;
- Grupo 2 (verde): Proporção de pobres (de acordo com a linha considerada) superior a 20% até 40%;
- Grupo 3 (amarelo): Proporção de pobres (de acordo com a linha considerada) superior a 40% até 60%;
- Grupo 4 (laranja): Proporção de pobres (de acordo com a linha considerada) superior a 60% até 80%; e
- Grupo 5 (vermelho): Proporção de pobres (de acordo com a linha considerada) superior a 80% até 100%.

Uma avaliação geral das referidas figuras revela que Fortaleza é um município que se destaca, com a menor proporção de pobres em todos os anos analisados e conforme todas as linhas de pobreza utilizadas. Entretanto, vale salientar que apesar de seu percentual ser relativamente pequeno, devido ao tamanho de sua população, o número absoluto de pessoas pobres pode ser bastante relevante nesse Município. Outra conclusão geral é que essas proporções têm tendido a apresentar reduções ao longo do tempo, confirmando o que foi ilustrado pela Figura 5.

Considerando-se especificamente o caso de L1, constata-se que em 1991 apenas dois municípios apresentavam mais de 80% de extremamente pobres, quais sejam: Tarrafas (82,72%) e Quiterianópolis (81,75%). Nesse mesmo ano, a maioria dos municípios (92 ou 50% do total) fazia parte do Grupo 3 (amarelo), ou seja, com uma proporção de extremamente pobres superior a 40% até 60% da população. Já em 2000, o número de municípios dos Grupos 2 e 3 aumentou relevantemente devido à redução da participação dos grupos daqueles em pior situação (4 e 5). Em termos relativos, os municípios que apresentaram maiores avanços na redução de extremamente pobres entre 1991 e 2000 foram os seguintes: Ubajara, Penaforte, Maracanaú, Quiterianópolis e Ererê. Finalmente, em 2010, praticamente todos os municípios cearenses passam a fazer parte dos grupos 1 e 2, e somente cinco municípios continuaram a participar do Grupo 3

(Choró, Croatá, Granja, Ipaporanga e Miraíma). Além disso, entre 2000 e 2010, todos os municípios cearenses apresentaram avanços merecendo destaque (em termos relativos) Eusébio, Itaiçaba, Barbalha, Caucaia e Forquilha.

No caso de L2, que se configura como uma linha menos restritiva que a anterior, em 1991, verificava-se uma presença significativa de municípios nos grupos 4 e 5, contemplando nada menos que 180 dos 184 municípios cearenses. Já no ano 2000, os municípios passam a se concentrar mais nos grupos 3 e 4, com apenas dois no grupo 5 (Croatá e Miraíma). Dentre os maiores avanços relativos registrados entre 1991 e 2000, destacaram-se os seguintes municípios: Pacujá, Maracanaú, Guaramiranga, Quiterianópolis e Iguatu. Finalmente, em 2010, os grupos 2 e 3 passam a ser os principais, com as melhores performances relativas entre 2000 e 2010 sendo registradas em Eusébio, Horizonte, Itaiçaba, Fortaleza e Russas.

Finalmente, no caso de L3, em 1991, apenas Fortaleza (com um percentual de 61,62%) não fazia parte do Grupo 5, ou seja, 183 dos 184 municípios cearenses apresentavam mais de 80% da população vulneráveis à pobreza. Já em 2000, Fortaleza avança para o Grupo 3 e outros 24 municípios vão para o Grupo 4. Os melhores avanços proporcionais registrados entre 1991 e 2000 foram de Pacujá, Iracema, Maracanaú, Fortaleza e Iguatu. Finalmente, em 2010, o Grupo 4 passa a ser predominante, compreendendo 160 dos 184 municípios do Estado. Nesse ano, apenas Fortaleza fazia parte do Grupo 2 e outros 21 municípios eram do Grupo 3. Por outro lado, dois municípios permaneceram no Grupo 5 (Granja e Miraíma). As melhores performances relativas foram registradas em Eusébio, São João do Jaguaribe, Fortaleza, Limoeiro do Norte e Russas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

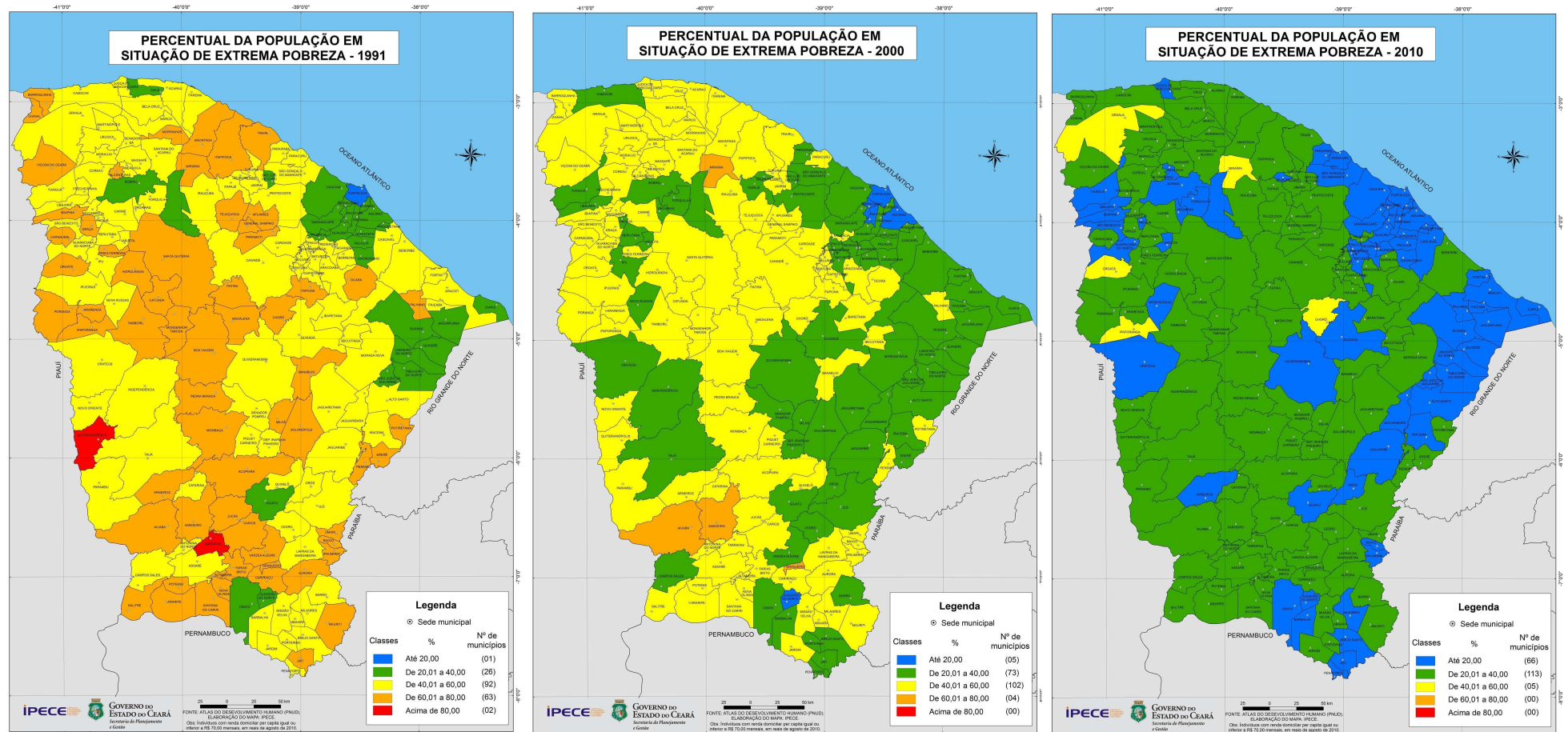
Diante do quadro geral delineado, conclui-se que, apesar de todos os avanços verificados, há ainda um “núcleo duro” da pobreza que é menos sensível às políticas públicas que têm sido propostas e implementadas em todos os âmbitos da gestão pública (federal, estadual e municipal) até o momento, fazendo-se necessário um esforço de aperfeiçoamento das políticas públicas para que resultados mais expressivos e consistentes sejam alcançados, especialmente nas localidades relativamente menos desenvolvidas do Brasil e do Ceará.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.
- BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.) **Inequality and growth: theory and policy implications**. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 3-26.
- HOFFMANN, R. **Estatística para economistas**. 4.ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006. 432 p.
- KPMG INTERNATIONAL COOPERATIVE. **O Estado futuro 2030: as megatendências globais que moldam os governos**. Zurique, 2013. Disponível em: http://www.kpmg.com/BR/PT/Estudos_Analises/artigosepublicacoes/Documents/Future-State-port.pdf Consulta em: 10 abr 2015.
- NOGUEIRA, C. A. G. **Acompanhamento das metas do milênio e dos avanços socioeconômicos do Ceará**. Fortaleza (CE): IPECE, 2009 (Texto para Discussão n. 57).
- OCDE. **The productivity-inclusiveness nexus**. Paris, 2016.
- PERO, V.; CRUZ, G. F. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015.
- PNUD. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável – Dos ODM para os ODS**. Disponível em: < <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/>> Consulta em: 05 jul. 2016.
- PNUD; IPEA; FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Consulta em: 05 out. 2015.
- RAMOS, C. A. A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil - “à la recherche” da teoria perdida. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 599-620, set.-dez. 2015.
- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.
- SACHS, J. **The end of poverty: how we can make it happen in our lifetime**. Nova York: Penguin Books, 2005. 397 p.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 411 p.
- THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. (Eds.) **The many dimensions of poverty**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-19.

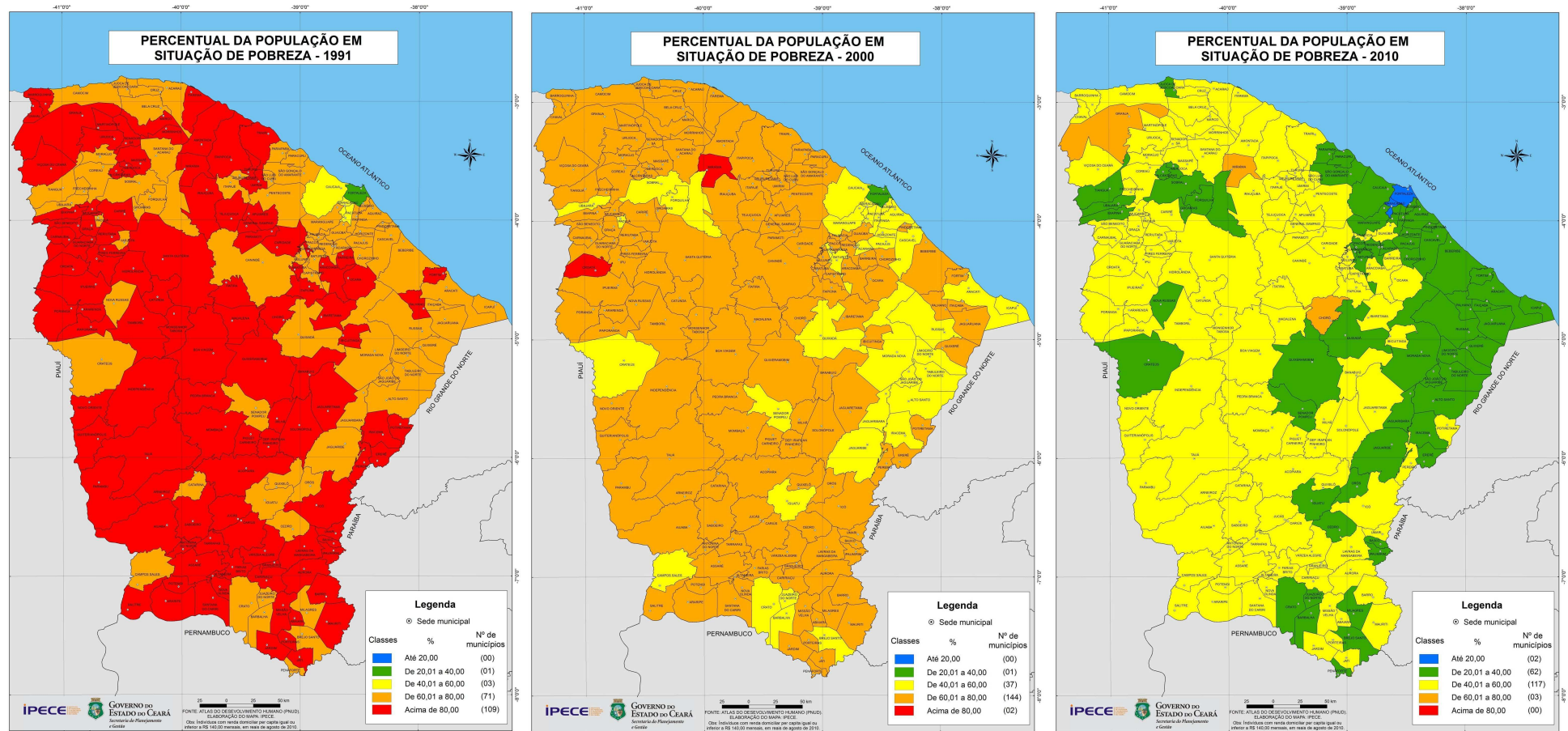
A N E X O S

Figura A.1 – Percentual da população em situação de extrema pobreza – Municípios do Ceará – 1991, 2000 e 2010.



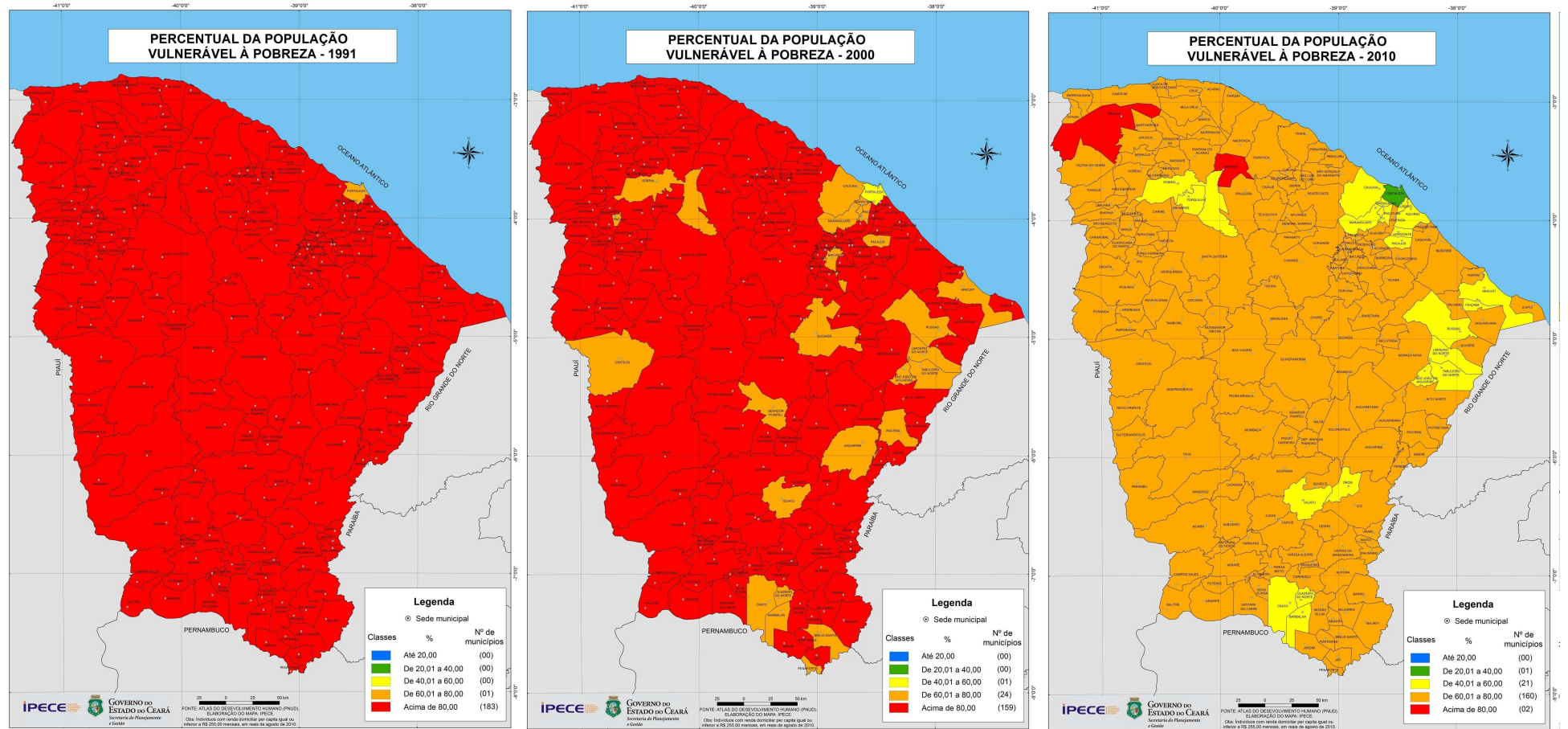
Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Figura A.2 – Percentual da população em situação de pobreza – Municípios do Ceará – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.

Figura A.3 – Percentual da população vulnerável à pobreza – Municípios do Ceará – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: PNUD, IPEA e FJP (2013). Elaboração própria.