



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento
e Gestão

IPECE

Informe

Nº 101 – Dezembro 2016

**A FOCALIZAÇÃO SERIA UMA ALTERNATIVA PARA A
ELEVAÇÃO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE
COMBATE À POBREZA NOS MUNICÍPIOS CEARENSES?**

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 101 – Dezembro de 2016

Elaboração

Cláudio André Gondim Nogueira (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

No final de 2003, o Governo do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), com o objetivo de combater as causas da pobreza no Estado, fortalecendo o patrimônio individual e social das áreas pobres. Essa estratégia, juntamente com as políticas implementadas no âmbito federal, possibilitou importantes avanços econômicos, sociais e institucionais ao longo dos últimos anos. No entanto, a pobreza ainda persiste no Ceará e, portanto, há que se pensar em como tornar as estratégias e as intervenções mais efetivas, principalmente no âmbito do referido Fundo.

Um aspecto importante relacionado ao FECOP é que a sua população-alvo é constituída basicamente por todos os cearenses com renda domiciliar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Assim, mais da metade dos habitantes do Estado seriam *a priori* potenciais beneficiários dos programas e projetos financiados pelo Fundo. Diante disto, questiona-se neste informe se a manutenção de uma ampla base de beneficiários é realmente a melhor opção no sentido de aliviar de forma consistente e duradoura o problema da pobreza no Estado.

Então, por meio de uma análise de dominância estocástica das elasticidades da pobreza em relação à renda e à distribuição de renda, considerando duas linhas de pobreza específicas (extrema pobreza e a linha utilizada pelo FECOP), verificou-se que a focalização das intervenções pode implicar em expressivos ganhos de efetividade potencial. Entretanto, ressaltou-se que, com esse direcionamento, muitas pessoas que atualmente são atendidas pelas iniciativas de combate à pobreza, deixariam de sê-lo, o que se constitui em mais um dilema importante que o Governo do Ceará deve solucionar.

1 INTRODUÇÃO

Apesar dos avanços econômicos, sociais e institucionais verificados ao longo das últimas décadas, a pobreza ainda persiste no Ceará, tanto que sua superação configura-se como um dos mais importantes desafios a serem enfrentados pelos governantes do Estado (NOGUEIRA, 2016; PERO; CRUZ, 2015; PNUD; IPEA; FJP, 2013; RAMOS, 2015).

Para se ter uma dimensão do problema, em 2010, 14,69% da população do Estado caracterizavam-se como extremamente pobres, isto é, apresentavam renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais¹; 30,32% podiam ser classificados como pobres, ou seja, tinham renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais²; e, nada menos que 54,85% dos cearenses podiam ser considerados vulneráveis à pobreza, isto é, possuíam renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais³ (NOGUEIRA, 2016; PNUD; IPEA; FJP, 2013).

Então, no intuito de lidar de forma mais adequada com essa problemática e complementar as ações adotadas no âmbito federal, o Governo do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) por meio da Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 e o regulamentou pelo Decreto nº 27.379, de 01/03/2004, com o objetivo de combater as causas da pobreza no Estado, fortalecendo o patrimônio individual e social das áreas pobres (HOLANDA et al., 2006).

Um aspecto importante relacionado ao referido fundo é que a sua população-alvo é constituída por todos os cearenses com renda domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo, o que corresponde aos vulneráveis à pobreza, conforme foi definido acima. Desta forma, de acordo com os dados de 2010, mais da metade dos habitantes do Estado seriam *a priori* potenciais beneficiários dos programas e projetos financiados pelo FECOP⁴ (HOLANDA et al., 2006; SEPLAG, 2015a).

Para se ter uma ideia prática da validade e atualidade desse argumento, verificou-se, em 2015, que o FECOP aplicou, efetivamente, um valor equivalente a R\$ 474.759.180,74, beneficiando com suas ações um total de 4.524.144 pessoas, o que

¹ Em reais de agosto de 2010.

² Idem.

³ Em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data.

⁴ É importante salientar que critérios adicionais podem ser estipulados para definir os potenciais beneficiários de cada programa ou projeto específico.

equivale a aproximadamente 53,5% da população cearense naquele ano (SEPLAG, 2015a).

Diante desse quadro, questiona-se se o direcionamento das intervenções para a população-alvo definida para o FECOP é compatível com a busca por mais efetividade⁵ no combate à pobreza no Ceará. Em outras palavras, deseja-se verificar se a manutenção de uma ampla base de beneficiários dos programas e projetos do Fundo é realmente a melhor perspectiva no sentido de aliviar de forma consistente e duradoura o problema da pobreza no Estado.

Esse questionamento possui embasamento na literatura recente sobre o tema. Por exemplo, Oliveira, Miro e Barreto (2013) definiram na perspectiva do Ceará quatro princípios para uma estratégia de combate à pobreza, dentre os quais está a focalização das ações nas famílias pobres. Neste sentido, argumenta-se que com uma linha de pobreza muito ampla, expande-se consideravelmente o número de potenciais beneficiários e, assim, a focalização das políticas fica mais difícil. Mais especificamente, no caso do Ceará, com mais de 50% da população considerada pobre, torna-se bastante desafiador desenhar iniciativas efetivas que realmente combatam a pobreza (NERI, 2006; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Ademais, conforme SEPLAG (2015b), um dos principais desafios que o FECOP enfrenta atualmente é exatamente a necessidade de se definir critérios para focalização, isto é, o Fundo precisa garantir que os recursos sejam direcionados, de fato, para os mais pobres.

Assim, diante do exposto, o objetivo do presente informe é testar a seguinte hipótese: *A focalização das intervenções e recursos do FECOP, direcionando-as para os mais pobres, aumentaria a efetividade potencial das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses.*

⁵ O conceito de uma efetividade se relaciona “com os benefícios obtidos pelos cidadãos em decorrência da entrega do produto, em outras palavras, estabelece uma correspondência entre os objetivos e os resultados” (HOLANDA; ROSA, 2004, p. 30), ou seja, a efetividade, no contexto das políticas públicas, está ligada às relevantes transformações ocorridas a médio e longo prazo na sociedade em decorrência das intervenções efetuadas (TCU, 2010).

2 ESTRATÉGIA PARA O TESTE DA HIPÓTESE

O teste da referida hipótese parte dos resultados obtidos em dois estudos recentes, desenvolvidos por Assis, Medeiros e Nogueira (2015) e Nogueira e Forte (2016), em que foram estimadas, para o ano de 2010, elasticidades da pobreza com relação à renda (ou ao crescimento econômico) e com relação à distribuição de renda, com base no modelo proposto por Bouguignon (2003) considerando, respectivamente, duas linhas de pobreza específicas: a da extrema pobreza e a de vulneráveis à pobreza (compatível com o FECOP)⁶.

Vale salientar que o modelo estimado em ambos estudos baseia-se no chamado “Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade” proposto por Bourguignon (2003, 2004), em que a pobreza, avaliada em termos de uma proporção de pessoas abaixo de certo nível de rendimento, pode ser afetada, tanto em nível como em termos de variação, basicamente por políticas que estimulam o crescimento econômico (no sentido do aumento da renda média da economia), e por aquelas que visam reduzir as disparidades de renda entre os indivíduos.

Dessa forma, com base nesse referencial, as elasticidades de renda ($|ER|^7$) e de distribuição (ED^8) da pobreza podem ser consideradas, respectivamente, como *proxies* da efetividade potencial das políticas de crescimento econômico e contra a desigualdade de renda que, por sua vez, afetam a pobreza.

Então, do ponto de vista metodológico, o teste da hipótese proposta envolverá o conceito de dominância estocástica, que tem como objetivo principal a introdução de critérios de classificação de variáveis aleatórias ou, em outras palavras, é um conceito que auxilia na escolha de diferentes sistemas ou decisões de forma que melhores resultados sejam alcançados.

⁶ Em ambos os casos, o modelo foi estimado considerando um painel de dados para os 184 municípios cearenses referentes aos anos de 1991, 2000 e 2010. As variáveis consideradas foram a proporção de pobres (com base nas duas linhas de pobreza citadas), a renda *per capita* média e o índice de GINI. Os dados são provenientes do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEA; FJP, 2013), os mais recentes disponíveis ao nível municipal.

⁷ As elasticidades de renda da pobreza estimadas foram negativas em todos os casos, como seria esperado, indicando que elevações na renda *per capita* média tendem a reduzir a pobreza no município e, por isso, foram consideradas em módulo.

⁸ As elasticidades de distribuição estimadas foram positivas em todos os casos, o que significa que um menor nível de desigualdade de renda tem o potencial de reduzir a proporção de pobres, o que é esperado, especialmente nas localidades em que a desigualdade é elevada (BARRETO, 2005; MARINHO; ARAÚJO, 2012).

A literatura reconhece três tipos de dominância estocástica: a de primeira (DEP), a de segunda (DES) e a de terceira (DET) ordem. Para se definir cada tipo, são consideradas duas (ou mais) opções de ação, F e G, caracterizadas como distribuições cumulativas de probabilidade de uma variável aleatória R. Assim, neste contexto, por exemplo, F apresentará dominância estocástica de primeira ordem em relação a G se $F(R) \leq G(R)$ para todos os valores de R e, para pelo menos um $R = R_0$, $F(R_0) < G(R_0)$. As regras para se definir as dominâncias de segunda e terceira ordem são mais complexas, pois, dependem de hipóteses adicionais sobre as funções F e G. Além disto, vale salientar que a DES caracteriza-se como um conjunto eficiente das opções selecionadas pelo teste da DEP, assim como, de maneira análoga, a DET consiste em um conjunto eficiente da DES.

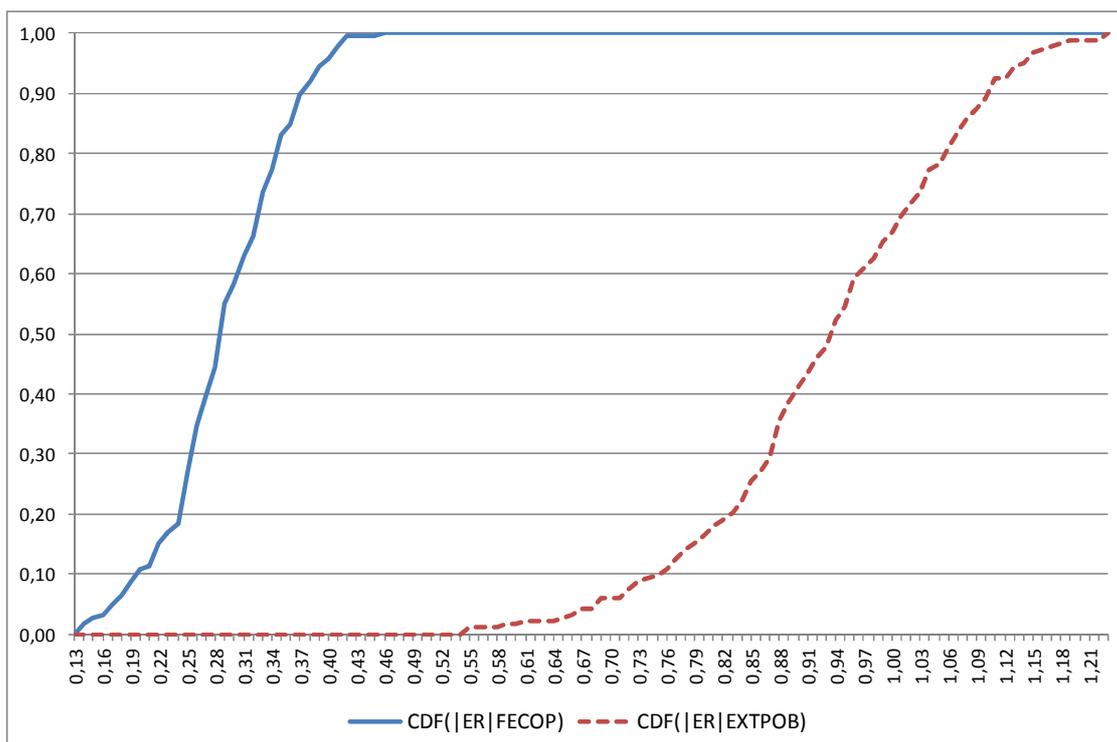
Um algoritmo para se determinar a existência ou não de dominância estocástica de primeira ordem e, em caso positivo, a definição de qual tipo existe foi baseado em Levy e Kroll (1979). Para tanto, os valores associados a cada opção são ordenados do menor para o maior, sendo os valores após a ordenação chamados de quantis. No caso, $x_{t,i}$ representará o quantil t da opção i. Assim, ter-se-á dominância de primeira ordem se $x_{t,i} \geq x_{t,j}$ para todo t.

Dessa forma, haverá indícios em favor da hipótese que a focalização nos mais pobres favorece ao aumento da efetividade potencial das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses se houver dominância estocástica de primeira ordem das elasticidades de renda e de distribuição para a linha da extrema pobreza em relação à linha que considera os vulneráveis à pobreza (utilizada pelo FECOP).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

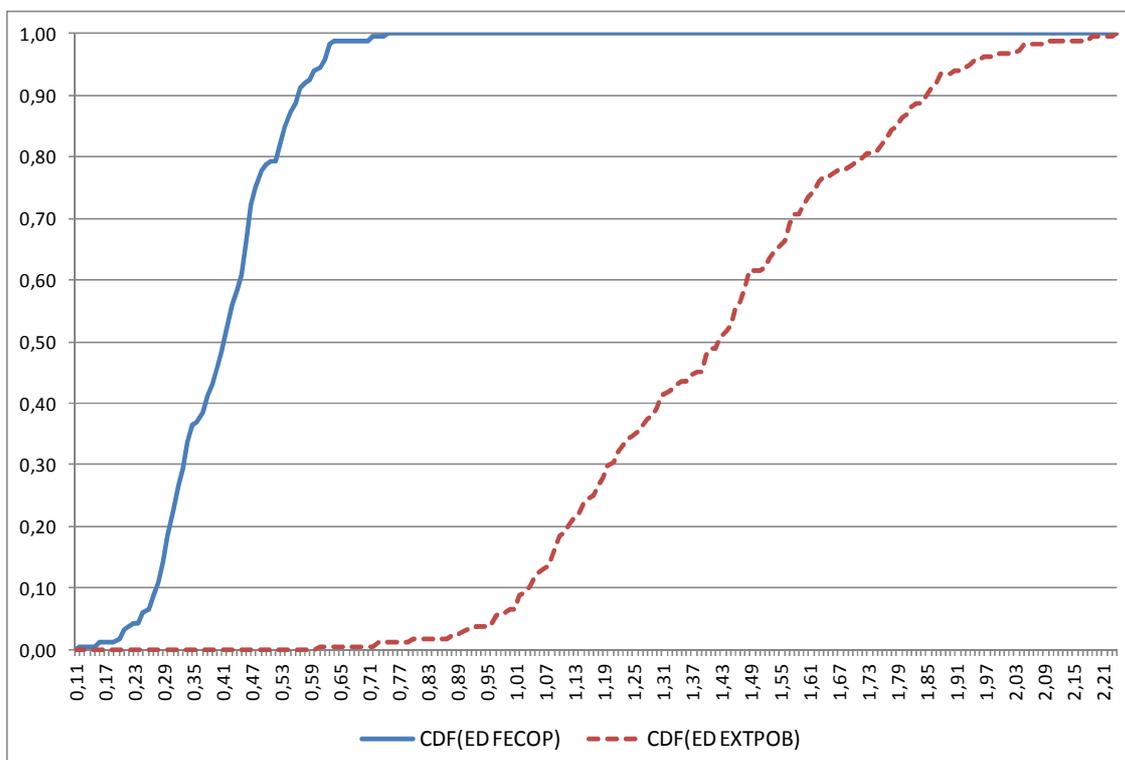
Conforme Nogueira e Forte (2016), as elasticidades estimadas para os municípios cearenses foram, em geral, muito baixas (considerando a linha de pobreza adotada pelo FECOP), indicando que a efetividade potencial, tanto das políticas de crescimento como das distributivas, tende a ser reduzida nesse contexto. Por outro lado, Assis, Medeiros e Nogueira (2015) estimaram as mesmas elasticidades, mas utilizando para tanto a linha da extrema pobreza (equivalente a R\$ 70 em agosto de 2010), obtendo valores bem mais expressivos. Esses resultados refletem-se diretamente nos testes de dominância estocástica propostos, ilustrados por meio das Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Funções de densidade cumulativas (CDFs) da elasticidade renda (em módulo, |ER|), comparando duas linhas de pobreza distintas.



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

Figura 2 – Funções de densidade cumulativas (CDFs) da elasticidade de distribuição (ED), comparando duas linhas de pobreza distintas.



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

Como é perceptível nas referidas figuras, em ambos os grupos de elasticidades aquelas mensuradas para a extrema pobreza (indexadas por EXTPOB) apresentam dominância estocástica de primeira ordem em relação às mensuradas conforme a linha do FECOP⁹, fornecendo fortes indícios da pertinência da hipótese proposta.

Mais especificamente, a Figura 1 mostra que as elasticidades renda para a linha dos vulneráveis à pobreza variam (em valores absolutos) entre 0,1342 e 0,4566, ao passo que quando calculada para a extrema pobreza os valores oscilam entre 0,5461 e 1,2280, ou seja, uma elevação da renda tenderia a ter maior efeito sobre a redução da pobreza se a linha adotada fosse essa última. De forma análoga, conforme a Figura 2, as elasticidades de distribuição estão entre 0,1179 e 0,7465 considerando a linha do FECOP, ao passo que varia entre 0,6034 e 2,2397 para a da extrema pobreza, indicando que para a mesma redução da desigualdade de renda, nesse último caso deveria ocorrer uma redução mais expressiva da proporção de pobres considerada.

Desta maneira, se os recursos do FECOP fossem utilizados somente para beneficiar aqueles em situação de extrema pobreza, o Fundo teria um público-alvo potencial de 1.502.924 pessoas (SEPLAG, 2015a), o que faria com que cada um deles obtivesse um benefício *per capita* aproximadamente três vezes o que foi de fato verificado para aquele ano. É importante salientar que isso poderia acelerar o processo de retirada desses indivíduos da extrema pobreza, mas, por outro lado, faria com que cerca de 3 milhões de pessoas que hoje se beneficiam das iniciativas de combate à pobreza no Estado deixem de sê-lo, o que poderia piorar a sua qualidade de vida.

Portanto, se a focalização é um aspecto importante a ser considerado, a questão passa a ser identificar onde estão localizados e quais são as necessidades e anseios dos principais beneficiários. Nesse sentido Assis, Medeiros e Nogueira (2015) e Oliveira, Miro e Barreto (2013) consideram que o Cadastro Único Ceará pode ser uma excelente base para a identificação desses indivíduos.

De fato, na perspectiva de se elaborar e implementar um Plano Estadual de Combate à Pobreza, uma das principais iniciativas que visa dar maior focalização ao público-alvo do FECOP, consiste na implantação de um sistema informatizado de acompanhamento unificado dos projetos, que possa ser compatibilizado com o Cadastro

⁹ Perceba que, em ambos os casos, as funções densidades cumulativas relativas à extrema pobreza apresentam valores menores ou iguais aos registrados pelas funções referentes à linha dos vulneráveis à pobreza, o que é compatível com o conceito de dominância estocástica de 1ª ordem, conforme a definição apresentada na seção 2.

Único. Adicionalmente, cogita-se a construção de um banco de dados georeferenciado com áreas e pessoas beneficiadas com recursos do FECOP, mapeando fisicamente a atuação dos projetos. Isso é muito relevante, pois, conforme foi salientado antes, os diagnósticos feitos recentemente apontam que o maior problema que o FECOP enfrenta atualmente é a dificuldade de garantir que seus recursos estejam sendo direcionados para os segmentos mais pobres da população, além de que famílias com igual grau de carência acabam tendo acesso diferenciado aos projetos do Fundo (SEPLAG, 2015a, 2015b).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente informe, considerou-se que o foco nas pessoas mais carentes poderia ser algo a ser seriamente pensado pelos fazedores de política no sentido de se elevar a efetividade das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses em uma perspectiva de médio e longo prazo.

De fato, a comparação das elasticidades obtidas considerando a linha utilizada pelo FECOP com as que foram calculadas a partir da linha que caracteriza a extrema pobreza mostrou que a focalização pode implicar em expressivos ganhos de efetividade potencial. Mas, por outro lado, ressaltou-se que, com a focalização, muitas pessoas que atualmente são atendidas pelas iniciativas de combate à pobreza, deixariam de sê-lo. Esse é, sem dúvida, mais um dilema importante que o Governo do Ceará e que os gestores do FECOP devem solucionar.

REFERÊNCIAS

BARRETO, F. A. F. D. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda: o que sabemos sobre eles?** Fortaleza: LEP/CAEN/UFC, 2005. (Ensaio sobre Pobreza n. 1).

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.

_____. **The poverty-growth-inequality triangle**. Washington, DC: The World Bank, 2004.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza, IPECE, 2004. (Nota Técnica n. 11).

- HOLANDA, M. C. et al. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP): fundamentos e resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006. 73 p.
- LEVY, H.; KROLL, Y. Efficiency analysis with borrowing and lending: criteria and their effectiveness. **Review of Economics and Statistics**, Fev.1979.
- MARINHO, E.; ARAÚJO, J. **Crescimento econômico e concentração de renda: seus efeitos na pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro / Niterói: BNDES/ANPEC, 2012 (Working Paper n. 24).
- NERI, M. Bolsa Família 2.0. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 12, p. 46-49, dez. 2006.
- NOGUEIRA, C. A. G. **Evolução da Pobreza no Brasil e em seus Estados e Municípios no Período 1991-2010**. Fortaleza: IPECE, 2016 (Informe n. 100).
- NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 7., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016.
- OLIVEIRA, J. L.; MIRO, V. H.; BARRETO, F. A. F. D. **Princípios para uma estratégia eficiente de combate à pobreza no estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2013 (Nota Técnica n. 53).
- 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; 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.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ (SEPLAG). Prestação de contas e relatório de desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Fortaleza, 2015a. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/Relatorios%20de%20Desempenho%20de%20Gestao/2015/Relatorio%20da%20Gestao%201%20Semestre/Relatorio%20de%20Desempenho%20da%20Gestao%202015.1%20-%20Vol%20I.pdf> Consulta em: 15 ago. 2016.
- _____. Propostas iniciais para o Plano Estadual de Combate à Pobreza. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/arquivos%20diversos/2015/Propostas%20Iniciais%20para%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Combate%20a%20Pobreza.pptx> Consulta em: 15 ago. 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.