

# Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará

O Desafio da Modernização Incluyente

Departamento do Brasil  
Região da América Latina e Caribe

10 de Abril de 2003



Documento do Banco Mundial



## MOEDA e CÂMBIO (R\$/US\$)

Moeda - Real (R\$)

Dezembro de 2000: R\$1,95

Dezembro de 2001: R\$2,31

Dezembro de 2002: R\$2,65

## PESOS E MEDIDAS

Utiliza-se o sistema métrico decimal em todo este relatório

## ANO FISCAL

01 de janeiro a 31 de dezembro

## SIGLAS E ACRÔNIMOS

CREDE	Centro Regional de Desenvolvimento da Educação
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
IPLANCE	Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PROGERIRH	Programa de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos
PSJ	Programa São José
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUC	Secretaria de Educação Básica
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Coordenação
TVC	TV Ceará
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

Vice-Presidente Regional: David de Ferranti

Diretor para o Brasil: Vinod Thomas

Economista Chefe: Joachim von Amsberg

Coordenador: Michael Walton



# ***Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará O Desafio da Modernização Inclusiva***

---

## **SUMÁRIO**

<b>RESUMO EXECUTIVO</b>	<b>9</b>
<b>I. MOTIVAÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>II. ANÁLISE DAS INICIATIVAS PASSADAS</b>	<b>15</b>
O CONTEXTO - DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS E CONDIÇÕES EXTERNAS	15
SAÚDE, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E CONDIÇÕES DE VIDA	17
CRESCIMENTO, DESIGUALDADE E POBREZA DE RENDA	23
VULNERABILIDADE	29
GOVERNANÇA, CULTURA E INCLUSÃO SOCIAL	31
VISÃO GERAL DO GASTO PÚBLICO	33
<b>III. OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA MODERNIZAÇÃO COM INCLUSÃO SOCIAL</b>	<b>37</b>
O CONTEXTO: MODERNIZAÇÃO E INCLUSÃO NO MUNDO GLOBALIZADO	41
POLÍTICAS PARA UM CRESCIMENTO EQÜITATIVO	42
COMBATE AO DÉFICIT EDUCACIONAL DO CEARÁ - UMA PROPOSTA DE MÉDIO PRAZO	47
REDUÇÃO MAIS ACELERADA DA POBREZA POR MEIO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA	51
GOVERNANÇA E INCLUSÃO SOCIAL	61
IMPLICAÇÕES ESPACIAIS DE UM COMBATE RENOVADO À POBREZA E À DESIGUALDADE	62
FINANCIAMENTO E O LEGADO DA BOA GOVERNANÇA FISCAL	64
O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA	66
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>77</b>

## TABELAS

Tabela 1: Evolução da matrícula escolar no Ceará, no Nordeste e no Brasil, 1995-2000 (%)	21
Tabela 2: Gastos reais do Ceará por categoria em 1990, 1995 e 2000 (índice 1990=100)	34
Tabela 3: Resumo das principais conclusões sobre as políticas	39
Tabela 4: Impacto do crescimento econômico sobre a redução da pobreza: estimativa dos índices de pobreza para o Ceará em 2004 e 2020	42
Tabela 5: Opções do Bolsa Escola no Ceará: estimativa do custo e impacto sobre a pobreza	53
Tabela 6: Estimativa das taxas de indigência e pobreza do Ceará em 2020	54
Tabela 7: Dimensões espaciais das recomendações para as políticas	64
Tabela 8: Resumo das recomendações de políticas de crescimento com equidade	69
Tabela 9: Educação – Recomendações	72
Tabela 10: Transferências de renda – Recomendações	74

## FIGURAS

Figura 1: A herança histórica do Ceará: um ciclo vicioso de condições desfavoráveis	17
Figura 2: Redução da mortalidade infantil no Ceará, no Nordeste e no Brasil, de 1950 a 2000	18
Figura 3: Acesso crescente à água no Ceará, no Nordeste e no Brasil, em 1992 e 1999	20
Figura 4: Evolução do acesso ao saneamento no Ceará, no Nordeste e no Brasil, em 1992 e 1999	20
Figura 5: Taxas de analfabetismo altas porém declinantes no Ceará, no Nordeste e no Brasil, 1986-1999	21
Figura 6: Desigualdade no Ceará e no Brasil - coeficiente de Gini, 1989 a 1999	23
Figura 7: Evolução cumulativa do PIB, no Ceará e no Brasil, 1985-1999	24
Figura 8: Evolução da incidência de pobreza, Ceará e Brasil, 1981-1999 (%)	25
Figura 9: A crescente urbanização da pobreza no Ceará, 1981-1999 (%)	27
Figura 10: Produção agrícola e pobreza rural no Ceará	30
Figura 11: A passagem para um ciclo virtuoso de ações redistributivas	38
Figura 12: Estimativa dos anos de escolaridade para diferentes faixas etárias com um programa intensivo de educação e alfabetização, 2000-2020	48
Figura 13: Distribuição da renda dos agricultores e trabalhadores agrícolas em relação ao salário mínimo em 1999	60

## QUADROS

Quadro 1: O programa de agentes de saúde	19
Quadro 2: Reforma e progresso educacional no Ceará	22
Quadro 3: Projeto São José	28
Quadro 4: Mais serviços de qualidade para os pobres viabilizados pela melhor governança	32
Quadro 5: Principais elementos de uma estratégia acelerada de redução da pobreza e da desigualdade	39
Quadro 6: O papel das transferências redistributivas de renda no processo de modernização	52
Quadro 7: O processo de formulação das políticas de desenvolvimento e redução da pobreza	67

## AGRADECIMENTOS

Este relatório foi realizado em conjunto pelo IPLANCE/SEPLAN do Governo do Ceará e o Banco Mundial. O trabalho foi coordenado por Michael Walton, do Banco Mundial, e Alex Araújo, então no IPLANCE. Os principais colaboradores foram Gisella Colares, Annúzia Pontes e Amélia Costa (IPLANCE), Fátima Falcão (SEPLAN) e Gillette Hall (Banco Mundial). Madalena dos Santos e Joachim von Amsberg (Banco Mundial) contribuíram com importantes informações e recomendações. Mônica Amorim e Jair Amaral (SEPLAN/CED) forneceram sugestões de alternativas para o crescimento equitativo. José Ricardo Bezerra Nogueira e Rozane Bezerra de Siqueira (Universidade Federal de Pernambuco) realizaram as simulações de transferências. Francisco Ferreira e Phillippe George Leite (ex-PUC-Rio, atualmente no Banco Mundial) prepararam análises complementares dos efeitos da expansão da educação sobre a distribuição de renda. Mark Thomas (Banco Mundial) preparou o Anexo do Capítulo 2, Estudos Complementares sobre como múltiplas dimensões afetam a pobreza e suas tendências. Paul Siegel (Banco Mundial) forneceu os principais elementos para a seção sobre gestão da seca. Antônio Magalhães e Dorte Verner (Banco Mundial) ofereceram constantes informações e sugestões. Judith Tendler (Instituto de Tecnologia de Massachussetts) participou com valiosas recomendações gerais. Charles Kenny e Juan Navas-Sabater (Banco Mundial) prepararam os pontos sobre tecnologia da informação e comunicação. Christina Alquinta (Banco Mundial) prestou assistência durante as pesquisas. Este documento baseia-se no resultado de diversas reuniões no Ceará e no trabalho de Francisco Ferreira Alves (IPLANCE), Naércio Menezes (USP) e Mark Thomas (Banco Mundial).

Este relatório foi supervisionado por Gobind Nankani (Diretor do Banco Mundial para o Brasil durante a maior parte do tempo de preparação do trabalho), Vinod Thomas (atual Diretor do Banco Mundial para o Brasil) e Mônica Clark (Secretária de Planejamento do Governo do Ceará, durante a preparação do relatório).

As minutas deste documento foram discutidas com o Governo do Ceará e o Governo federal.

Esta análise foi concluída em agosto de 2001 e inclui as informações que estavam disponíveis até a época.

Embora este seja um trabalho conjunto, o documento expressa as opiniões do Banco Mundial e não necessariamente reflete o ponto de vista do Governo do Ceará, do Governo Federal ou da Diretoria Executiva do Banco Mundial





## RESUMO EXECUTIVO

Este relatório foi preparado por solicitação do Governo do Ceará a partir de um trabalho conjunto realizado por uma equipe de técnicos do do Banco Mundial e do IPLAN/SEPLAN.

O governo propôs duas questões à equipe, relacionadas ao passado e ao futuro:

Por que ainda existe miséria em alta escala no Ceará apesar de tantos anos de esforços em prol do desenvolvimento? Os programas do governo foram bem estruturados?

O que pode ser feito de modo diferente no futuro? Como se pode combinar uma estratégia de maior inclusão social com as iniciativas de modernização?

Com relação à análise do passado, o relatório concluiu que houve uma efetiva redução, em muitas dimensões, da pobreza no Ceará. Esse fato pode ser constatado pela acentuada diminuição da mortalidade, menor índice de analfabetismo, maior acesso à escolarização, à água, à eletricidade, a estradas e às comunicações. Em todas essas áreas, o histórico dos anos 80 é de uma grande carência - especialmente se for levado em conta o nível da renda média no Ceará. No entanto, o ritmo do progresso nos últimos quinze anos tem sido expressivo em muitos setores. De fato, na maioria dos casos, os avanços foram mais rápidos do que em outros estados brasileiros, transformando as condições de vida atuais e as perspectivas futuras de uma grande parcela dos pobres. Esse sucesso pode ser atribuído à eficácia do Estado, que trabalha freqüentemente em parceria com o Governo Federal e outros agentes sociais.

Uma área onde o progresso é desapontante tem sido a redução da pobreza e da desigualdade. Desde o final dos anos 80, foram observados apenas um pequeno declínio na pobreza e nenhuma mudança expressiva na desigualdade social. Qual foi a razão disso? O relatório mostra que esse resultado deve-se, principalmente, às influências históricas e às condições externas. Em primeiro lugar, a herança histórica representada por um ciclo vicioso de desvantagens, no qual uma estrutura desigual de trabalho e de ativos físicos, de educação e capital humano, de poder e cultura, bem como de vulnerabilidade, interagiram de modo a perpetuar a desigualdade da renda. É um fenômeno comum no plano internacional que a desigualdade de renda se reduza de modo lento devido a dificuldades de quebrar esses ciclos rapidamente. Em segundo lugar, o Ceará sofreu conseqüências externas adversas devido às condições gerais do Brasil, especialmente com respeito ao lento crescimento, à instabilidade macroeconômica e ao crescimento da compensação correspondente a uma maior especialização profissional nos últimos dez anos, em virtude do padrão de mudança tecnológica e dos avanços globais, que provocaram uma estagnação nas compensações correspondentes ao trabalho não especializado.

Quando o Estado atuou nas áreas referentes à renda, o resultado foi positivo, principalmente no tocante à consolidação fiscal, à manutenção de uma taxa de crescimento acima da média (baixa) em todo o Brasil, à atração de indústrias e aos programas, como o Projeto São José, que trouxeram benefícios modestos, porém importantes, para uma grande parcela da população rural. Contudo, a profundidade do legado desse ciclo vicioso de desvantagens e as condições externas adversas significam que a mudança tem sido lenta - especialmente em relação à desigualdade da renda.

O que pode ser feito no futuro? Será uma estratégia mais includente consistente com os desafios da modernização em um mundo onde as forças globais aumentam crescentemente as pressões competitivas? O relatório mostra que uma estratégia de redistribuição de renda bem formulada não somente é consistente com a modernização, mas constitui também um importante complemento. As sociedades que administram eficazmente a desigualdade e a insegurança costumam contar com sistemas educacionais amplos e profundos, além de estruturas institucionais ativas e includentes. Estas podem ser fontes de competitividade e adaptabilidade na economia globalizada. No entanto, não existe uma solução mágica. O sucesso da estratégia dependerá de uma série de ações complementares que ataquem as diversas áreas em desvantagem, para criar um ciclo virtuoso de mudanças, que seja, ao mesmo tempo redistributivo e pró-desenvolvimento.

Em particular, o relatório demonstra que, isoladamente, o crescimento será um instrumento fraco de combate à pobreza, precisamente devido à extensão da desigualdade. Por essa razão, o estudo propõe esforços complementares em quatro áreas:

- Alcançar um padrão mais eqüitativo de crescimento da renda e do emprego, especialmente por meio do apoio constante à intensificação da produção agrícola, uma mudança na política industrial de modo a fortalecer áreas com potencial para indústria e serviços, uma estratégia mais ampla de apoio às micro, pequenas e médias empresas, além de apoiar as estratégias das cidades, inclusive no interior.
- Continuar e aprofundar os esforços para desenvolver mais equitativamente a qualificação profissional, por meio de planos contínuos para elevar a qualidade das escolas freqüentadas pelos pobres, além de um maior apoio ao desenvolvimento da primeira infância e do incentivo à permanência das crianças pobres na escola.
- Utilizar transferências redistributivas de renda para os pobres e indigentes, como um meio de complementar o desenvolvimento do capital humano - baseando-se no programa federal Bolsa Escola - e como parte de uma nova abordagem para a gestão da seca.
- Fortalecer as mudanças institucionais, especialmente no nível municipal, para enfrentar problemas de apropriação local indevida ou de ineficiência, combinadas a esforços específicos para atingir as pessoas socialmente excluídas.

Por fim, o relatório enfatiza a importância do processo de formulação e implementação de políticas. Há uma ampla gama de atividades de desenvolvimento em curso no Ceará, mas também existe um grande desconhecimento, tanto sobre a direção desse esforço como, principalmente, sobre suas consequências. Um processo contínuo de atualização das expectativas, formulação de objetivos, experiências e avaliações, integrado ao debate participativo sobre o que funciona ou não, é tanto desejável para o Ceará, como tem sido cada vez mais reconhecido como parte essencial do processo de desenvolvimento dos países ricos e pobres.



## I. MOTIVAÇÃO

1. Este relatório foi solicitado pelo Governo do Ceará em resposta à um enigma central do desenvolvimento. Por mais de uma década, o governo vem implementando uma agenda de crescimento com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de toda a população. O governo tem combinado esforços bem-sucedidos para promover o crescimento econômico - a taxa anual média de crescimento do Estado, de 4%, superou a média nacional durante a maior parte dos anos 90 - com melhorias significativas na gestão fiscal. Os gastos públicos foram reorientados para investimentos em serviços básicos, como saúde, educação e infra-estrutura. O Ceará ganhou uma reputação de um estado dinâmico e moderno, de um lado, atraindo novas indústrias por meio de incentivos fiscais a empresas e, de outro, experimentando iniciativas inovadoras para aumentar a eficiência dos serviços por meio da participação local e do alcance às populações mais pobres. O Estado foi visivelmente eficaz em uma série de áreas centrais de políticas sociais e econômicas.

2. Tem ocorrido um grande progresso em muitas dimensões do bem estar da população, inclusive os pobres, principalmente na saúde e educação. No entanto, as privações persistem, especialmente, em termos de pobreza e desigualdade. Esse fato foi ainda mais acentuado pelo início antecipado da seca em 2001, que ameaçou a sobrevivência de algumas das famílias cearenses mais pobres.

3. A discrepância entre os diversos programas existentes e as constantes privações é uma característica do Brasil como um todo, sendo ainda mais marcante na região Nordeste, onde os níveis de miséria são substancialmente mais elevados. No passado, o Ceará se tornou um estado proeminente no Brasil e no plano internacional, devido às suas soluções desenvolvimentistas inovadoras.

4. Em 2000, o governo questionou a coexistência das iniciativas de desenvolvimento e a persistência da pobreza, e o que poderia ser feito de modo diferente. O Banco Mundial foi solicitado a participar desse estudo e a produzir um relatório, tanto para assegurar uma maior objetividade - não somente no contexto de um discurso altamente político sobre a pobreza e a desigualdade no Estado - como também para incorporar o seu aprendizado, obtido nas experiências em vários países. O relatório foi realizado em parceria com a IPLANCE e a SEPLAN. Um trabalho paralelo, elaborado por uma equipe israelense, enfocou o desenvolvimento no interior do Ceará, com ênfase particular nas cidades secundárias: ambos os documentos são complementares.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver *el-Bar et al. (2001)*.

5. A questão colocada pelo governo pode ser desdobrada em duas perguntas distintas:

- Por que ainda existe miséria em alta escala no Ceará apesar de tantos anos de esforços em prol do desenvolvimento? Os programas do governo foram bem estruturados?
- O que pode ser feito de modo diferente no futuro? Como é possível combinar uma estratégia de maior inserção social com as iniciativas de modernização?

6. A Seção II analisa a primeira pergunta. A conclusão básica é que houve um grande progresso em muitos aspectos da qualidade de vida e que as políticas e os programas governamentais, em sua grande maioria, foram bem planejados. A lenta redução da desigualdade e da pobreza resultou do grande peso das desigualdades e problemas estruturais decorrentes da história do Ceará e do Brasil, mesclados a retrocessos causados por fatores externos.

7. A Seção III volta-se para o futuro e para a segunda pergunta. Embora, em geral, a direção dos programas e das políticas tenha sido boa como um todo, há potencial para aprofundar estratégias de redução da pobreza e da desigualdade, conciliando modernidade com inclusão social. Contudo, não existe uma solução mágica. O sucesso das iniciativas dependerá de ações complementares em diversas áreas e de um processo de análise, avaliação e contínuo replanejamento das políticas e programas.

*O Ceará avançou muito em diversos aspectos da qualidade de vida e os programas governamentais foram bem planejados para apoiar esse processo.*

## II. ANÁLISE DAS INICIATIVAS PASSADAS

8. No passado, o progresso foi resultado da interação entre as iniciativas de desenvolvimento e de profundos problemas estruturais, de origem histórica. Os fatores externos constituíram uma pressão adicional. Em muitos aspectos, houve relevante progresso na redução da pobreza nos últimos quinze anos. Tanto a estratégia em geral quanto os programas estaduais dirigidos aos pobres, freqüentemente em parceria com as iniciativas do Governo Federal, geraram ganhos importantes. No entanto, em algumas áreas, o processo de desenvolvimento no Ceará tem sido como empurrar um caminhão pesado em uma montanha íngreme e escorregadia: é lento e árduo devido ao peso das deficiências estruturais históricas, além dos fatores externos responsáveis por vários retrocessos. A persistência das privações é causada principalmente pela influência dos deficits históricos e não pela ausência de atuação corrente do estado.

9. Embora o relatório responda parcialmente as perguntas propostas, a análise apresenta algumas limitações devido à escassez de informações disponíveis no Ceará, e também à falta de conhecimento e experiência do Banco Mundial quanto a questões relacionadas a alguns setores. Por exemplo, os dados sobre gastos no Ceará nem sempre puderam ser suficientemente desagregados a fim de permitir conclusões sobre as atuais alocações de verbas - em particular nas áreas urbano-rurais. A avaliação dos programas é pouco comum no Ceará - assim como no restante do Brasil - de tal modo que é quase impossível determinar corretamente o impacto de um determinado programa sobre a redução da pobreza e seu custo-benefício, para formar uma opinião clara sobre a eficácia de projetos individuais. Por fim, a natureza direta das perguntas propostas revelou várias áreas que necessitam de um maior desenvolvimento da capacidade institucional do Banco Mundial, incluindo uma orientação detalhada sobre políticas de crescimento, "mais dirigidas aos pobres" no Ceará, além de recomendações específicas sobre as prioridades de gastos e de realocação de verbas nos principais setores.<sup>2</sup>

### O CONTEXTO - DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS E CONDIÇÕES EXTERNAS

10. Discutimos aqui o progresso no contexto do legado das deficiências históricas e, em seguida, forneceremos uma visão geral dos programas de gastos. Historicamente, o Ceará tem sido vítima de um ciclo vicioso que reforça as deficiências estruturais, que eram consequências de um modelo altamente desigual de desenvolvimento a longo prazo (Figura 1). O governo tem atuado de modo a reduzir essas deficiências.

---

<sup>2</sup> Apesar dos contínuos empréstimos para diversos setores no Ceará (educação, desenvolvimento urbano, etc), foi difícil chegar a opiniões seguras no Banco sobre a adequação dos atuais modelos de gastos nesses setores ou, mais especificamente, sobre onde as despesas poderiam ser cortadas a fim de abrir espaço para os novos programas recomendados.

Os problemas estruturais herdados podem ser divididos em quatro categorias:

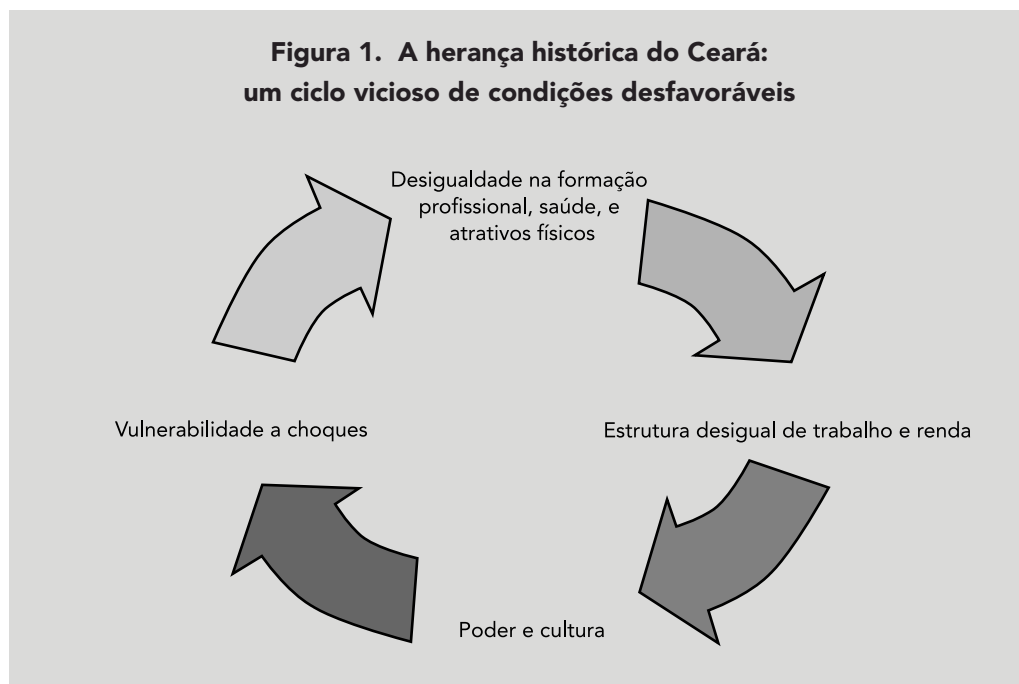
- A herança de um grande desprezo pela formação profissional, saúde e condições de vida em geral da maior parte da população, especialmente dos mais pobres nas áreas rurais;
- A estrutura desigual da propriedade de bens e da distribuição de emprego - com uma grande parcela da população vivendo em áreas rurais semi-áridas com dotação de terra e de recursos materiais inadequados - levou a formação de um exército de reserva de pobres desqualificados que migraram para áreas urbanas;
- Instituições fracas e desiguais, em especial com histórico de concentração de poder, de cultura da desigualdade e, nos anos 80, de uma folha de pagamento de servidores públicos inchada, que deu origem a vários problemas fiscais; e
- Altos níveis de vulnerabilidade ao clima, às condições econômicas do restante do Brasil, bem como à violência e insegurança associadas à rápida urbanização.

Subjazem a essas deficiências duas influências externas adversas para a pobreza e a distribuição de renda:

- O lento crescimento e a instabilidade macroeconômica no Brasil, que contribuíram para a baixa média de crescimento nas duas últimas décadas, e a recessão em 1998-99, depois da crise financeira da Rússia e dos países do Leste asiático;
- Crecente valorização da qualificação profissional em todo o Brasil, mesclada a um declínio na remuneração da educação básica - que implicou na estagnação dos salários de trabalhadores não-qualificados - é geralmente atribuída a mudanças tecnológicas, talvez combinadas à integração internacional.



Quatro deficits históricos flagelaram o Ceará: a capacitação e saúde das pessoas, alta desigualdade na distribuição dos ativos e do emprego, vulnerabilidade ao clima e a outros choques externos, além de estruturas institucionais desiguais.



11. É importante avaliar as ações anteriores do governo para reduzir a pobreza e a desigualdade no contexto dessas condições históricas. Esta análise é feita em relação a cada uma das quatro áreas do deficit estrutural, ao mesmo tempo levando em conta que existem significativas complementariedades para a pobreza e a desigualdade entre as diversas áreas. Ao final, apresentamos uma visão geral dos gastos que permeiam essas categorias.

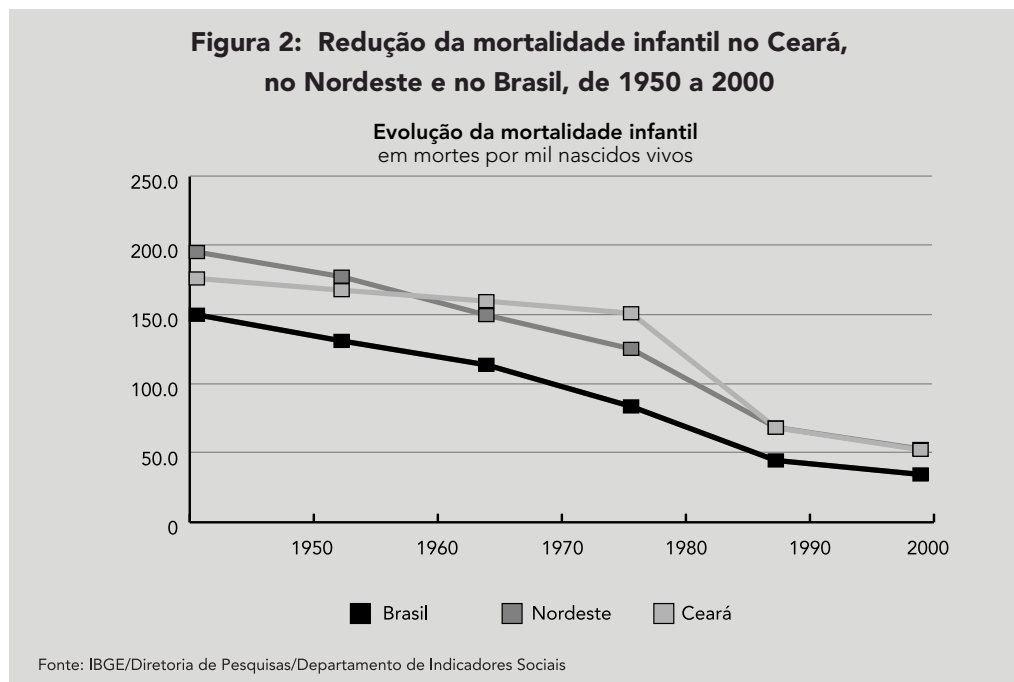
### SAÚDE, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL E CONDIÇÕES DE VIDA

12. A capacidade de desfrutar uma vida longa e saudável, e dispor de qualificação profissional para participar amplamente das oportunidades de trabalho e do bem-estar social constituem os aspectos fundamentais para que uma pessoa se liberte da pobreza. O legado histórico do Ceará foi desolador em ambos os casos, no entanto os ganhos foram substanciais e os esforços do governo se revelaram notáveis. Esta é provavelmente a área de maior progresso no que se refere a desmontagem de alguns segmentos do ciclo vicioso de desvantagens, em parte pelo uso de estratégias inovadoras para enfrentar alguns dos aspectos do legado histórico de instituições pautadas pela desigualdade.

13. No tocante à saúde, a taxa de mortalidade infantil - um dos indicadores mais confiáveis da situação geral desse setor - sempre foi muito alta no Ceará e em outros locais do Nordeste. Além disso, o progresso no Estado foi significativamente mais lento do que em outros locais entre 1950 e 1980 (Figura 2). A taxa de 150 mortes por 1000 nascidos vivos referente a 1980 ficou bem acima dos índices de países mais pobres no mes-

Nas duas últimas décadas, a taxa de mortalidade infantil caiu de 150 para 50 por 1000 nascidos vivos, o que representa um declínio extraordinariamente rápido, de acordo com padrões internacionais

mo ano, incluindo a Índia (115), o Haiti (123) e a Tanzânia (108).<sup>3</sup> No entanto, nos anos 80 e 90, houve um acelerado progresso, o que reduziu a taxa para 50 óbitos em 1999, fazendo com que o Ceará alcançasse o restante do Nordeste.<sup>4</sup> Esse foi um declínio extraordinário, de acordo com os padrões internacionais.



14. Qual foi a razão dessa extraordinária redução? Em outros países, as influências determinantes sobre a mortalidade infantil são em geral a renda (especialmente a dos pobres), educação (principalmente das mulheres), o acesso à água e ao saneamento, bem como os serviços de saúde preventiva. Como a renda cresceu de modo bastante lento e o grande impulso à educação ocorreu posteriormente, é provável que fatores relacionados ao meio ambiente e à saúde básica tenham sido de fundamental importância. No Ceará, é digno de nota o programa bastante inovador de agentes de saúde, implantado no final dos anos 80, que proporcionou serviços essenciais preventivos e até de saúde básica curativa à comunidade, com grande ênfase na redução da mortalidade infantil (ver o Quadro 1). Esse programa exerceu diversos efeitos que se estenderam além do setor de saúde. Como um indicador, por meio dessa iniciativa e de outras complementares, em 2000, praticamente todas as crianças com menos de 5 anos foram devidamente vacinadas, em comparação com apenas 25% de crianças vacinadas contra sarampo e poliomielite, no final dos anos 80.

<sup>3</sup> Ver World Bank. 2000. *World Development Indicators*.

<sup>4</sup> Essa informação utiliza as estimativas do IBGE contidas nos dados do Censo e da PNAD, em vez dos registros de nascimentos e mortes da Secretaria de Saúde do estado. Ambos os métodos podem ser adotados, mas o primeiro foi escolhido para que se pudesse dispor de dados comparáveis com o restante do Brasil. Como ainda permanece uma insegurança significativa sobre a qualidade dos dados subjacentes, as interpretações devem ser cautelosas.

### Quadro 1: O programa de agentes de saúde

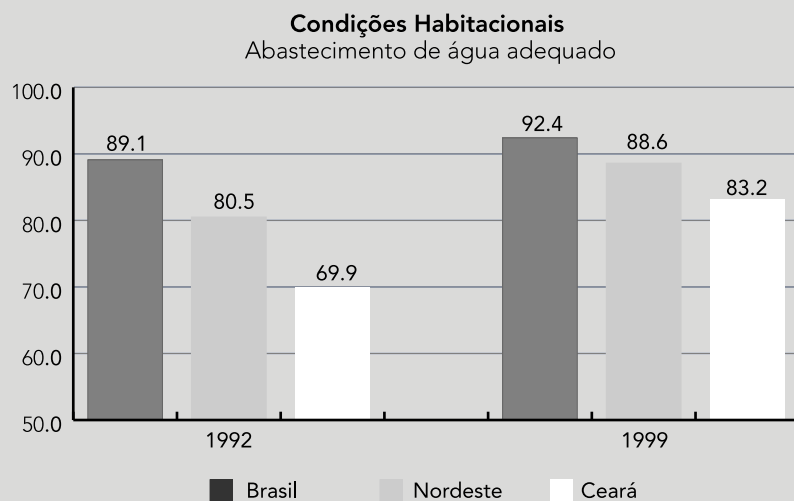
O programa de agentes de saúde, implantado em 1987, representa um exemplo notável da amplitude da ação inovadora do Estado. Seu objetivo foi criar uma equipe eficiente de trabalhadores de campo com fortes laços comunitários e com grandes impactos em termos de resultado. No início dos anos 90, houve uma redução acentuada na mortalidade infantil (ver a Figura 1), a taxa de vacinação contra sarampo e poliomielite saltou de 25% para 90%, e mais de 7000 agentes estavam visitando 850.000 famílias a cada mês. O programa continua forte, embora algumas das funções dos agentes de saúde tenham se deslocado, por exemplo, da assistência básica curativa - à medida que aumentava o número de profissionais de saúde de nível superior - para as áreas relacionadas a aspectos mais amplos do bem-estar da família. A questão básica é como o governo pôde criar com tanta rapidez uma equipe eficiente e motivada de trabalhadores de campo. As respostas são complexas, mas é claro que a ação governamental foi fundamental, especialmente devido à nova equipe que ocupou a Secretaria Estadual de Saúde, que trouxe uma perspectiva diferente (inspirada em parte nas idéias de Paulo Freire), e criou mecanismos modernos para implementar esse programa. Embora o programa tenha sido descentralizado, as principais funções eram centralizadas - incluindo um processo de recrutamento bastante competitivo - com campanhas radiofônicas que enfocavam e comemoravam os resultados e sua divulgação. Essas práticas implicavam em enfrentar interesses tradicionais de prefeitos e profissionais de saúde. Embora tenha havido um alto grau de atuação estadual, a implementação foi, em parte, induzida pela demanda - as comunidades solicitavam cada vez mais que os prefeitos não participantes se juntassem ao programa. Os resultados na saúde foram obtidos a partir dos efeitos do programa sobre a motivação dos agentes e a confiança da comunidade. Essa iniciativa se mantém como um modelo, não apenas para o setor de saúde, mas para muitas categorias de ação do setor público.

Fonte: Tendler (1997), *Good government in the tropics*, e debates no Ceará.

15. A água e o saneamento são também fatores importantes para a situação da saúde, além de afetar diretamente a qualidade de vida. Nesse aspecto, o Ceará também começou com níveis mais elevados de deficit, mas tem conseguido reverter a situação com rapidez. Este é, em especial, o caso da água (Figura 3) cujo abastecimento atual ultrapassa 80%, e também do acesso a saneamento, que se recuperou a partir de um nível muito mais baixo (Figura 4). A expansão nessas áreas deve-se principalmente aos programas governamentais.

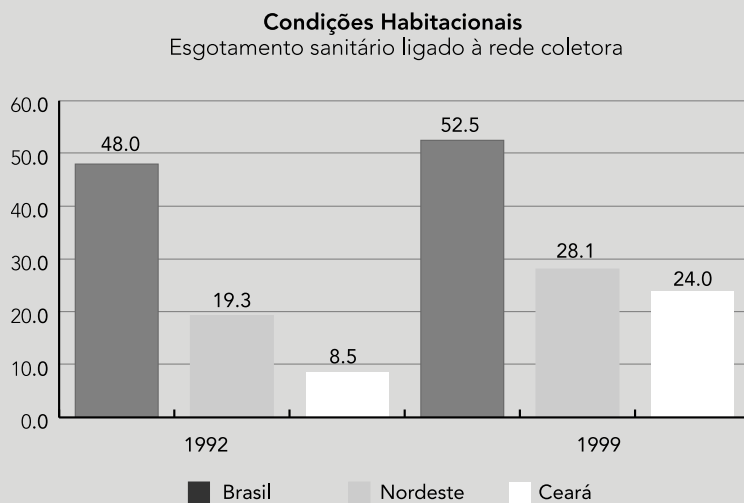
16. A defasagem educacional, devida a uma negligência histórica, apresentava a mesma gravidade em todo o Nordeste. Em meados dos anos 80, a taxa de analfabetismo de adultos era de 40% em toda a região - comparável à de homens adultos na Índia, nos anos 80, (embora melhor do que a taxa para as mulheres indianas), porém bem pior que o índice de analfabetismo da Indonésia, que estava abaixo de 30%, embora a renda média desse País fosse muito menor que a do Ceará no mesmo período. Desde os anos 80, o analfabetismo diminuiu muito, chegando a cerca de 25%, no mesmo ritmo de outros estados do Nordeste.

**Figura 3: Acesso crescente à água no Ceará,  
no Nordeste e no Brasil, em 1992 e 1999**



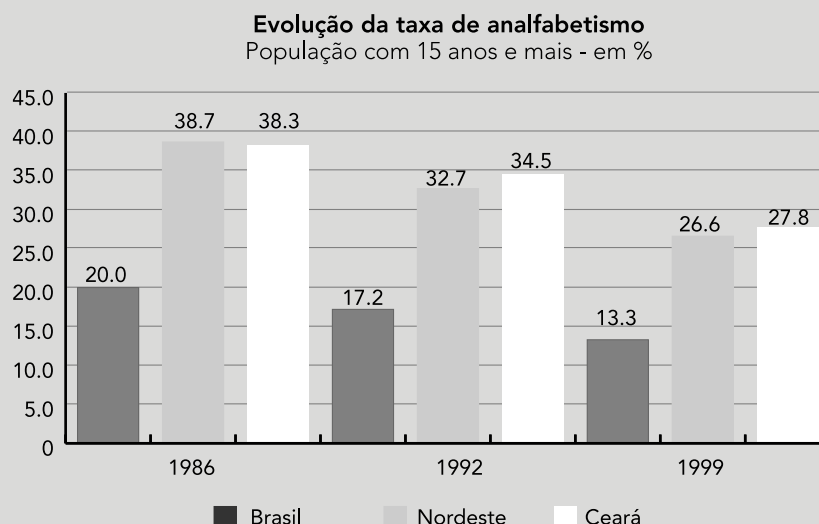
Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Departamento de Indicadores Sociais

**Figura 4: Evolução do acesso ao saneamento no Ceará,  
no Nordeste e no Brasil, em 1992 e 1999**



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Departamento de Indicadores Sociais

**Figura 5: Taxas de analfabetismo altas porém declinantes no Ceará, no Nordeste e no Brasil, 1986-1999**



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Departamento de Indicadores Sociais

17. Nos anos 90, houve um grande avanço na educação básica, tanto no Ceará como em outros estados brasileiros. A matrícula no ensino fundamental saltou de 57% para 98% entre 1990 e 1999. Esse resultado reflete a ampliação de esforços e gastos com o setor pelos governos estadual e federal, que acarretaram um aumento mais rápido da matrícula no ensino fundamental e médio em relação à média do Brasil e do Nordeste, principalmente nos últimos cinco anos (ver a Tabela 1 e o Quadro 2). As taxas de analfabetismo ainda evoluem de modo muito mais lento porque a grande maioria da população adulta continua a sofrer da grave negligência educacional ocorrida nas décadas passadas. Tem havido iniciativas para melhorar a alfabetização de adultos, mas como em outros países, seus resultados não são perceptíveis, porque é muito mais difícil ensinar matérias básicas a adultos do que a crianças.

Tabela 1: Evolução da matrícula escolar no Ceará, no Nordeste e no Brasil, 1995-2000 (%)		
	Ensino fundamental	Ensino médio
Ceará	34,5	99,0
Nordeste	23,3	68,0
Brasil	9,3	52,4

Fonte: SEEC/MEC

18. O desafio que permanece. Embora o avanço tenha sido expressivo, permanece o desafio para reduzir a defasagem histórica, enfrentar as persistentes desigualdades na qualificação profissional e na saúde, e aprimorar a capacitação do capital humano de modo a atender às novas demandas. As taxas de mortalidade são muito mais elevadas entre as pessoas de baixa renda, e ainda existem também correlações significativas entre pobreza e baixa qualificação profissional. Em particular, no setor de educação, há tanto o problema dos altos níveis de analfabetismo da força de trabalho (17% entre pessoas na faixa de 15 a 39 anos, comparados a 16% no Nordeste) como o da formação

profissional deficiente, além do abandono escolar devido à interação entre baixa qualidade e, no caso dos pobres, à contínua demanda por trabalho infantil.

## **Quadro 2. Reforma e progresso educacional no Ceará**

O Governo do Ceará tem se destacado de outros estados, por seu empenho e sua abordagem inovadora da educação. A partir do programa estadual “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, em 1995, o Ceará tem continuamente implementado iniciativas para aumentar a abrangência e a qualidade de seu sistema educacional. Em 1996, foram lançados três programas que visavam a eficiência e a qualidade do sistema estadual de ensino fundamental. O Ceará também tentou dinamizar a administração da Secretaria de Educação, por meio da criação, em 1996, de 21 Centros Regionais de Desenvolvimento Educacional (CREDEs) com o objetivo de coordenar as políticas municipais de ensino das 21 microrregiões do Estado. As estratégias cearenses de modernização da gestão escolar têm sido adotadas por outros estados da região.

Entre 1990 e 1999, a matrícula escolar aumentou 42% e, atualmente, o sistema de ensino abrange quase 100% (98,3%) das crianças cearenses entre 7 e 14 anos. Essa evolução tem sido bem mais rápida do que a média regional ou nacional (Tabela 1). Por exemplo, no período de 1995 a 2000, a matrícula no ensino fundamental do Ceará aumentou 34,5%, enquanto que no Nordeste a média foi de 23,3% e, no Brasil, de 9,3%.<sup>5</sup>

O estado vem tomando medidas para solucionar os problemas históricos da limitação da capacidade geral dos professores e da baixa qualidade do sistema educacional.<sup>6</sup> Em primeiro lugar, as políticas foram orientadas para resolver a questão da persistência de altas taxas de repetência e das distorções série-idade. Apenas 46% dos alunos completam a 8ª série no período esperado de 8 anos e 56% dos estudantes têm idades superiores a dois ou mais anos daquela correspondente a de suas respectivas séries. As melhorias nessa área são contínuas e expressivas. Atualmente, a distribuição de alunos em cada série está mais equilibrada, com a média de 12,5% dos estudantes em cada nível do ciclo básico. Em segundo lugar, o treinamento e o desenvolvimento profissional dos professores têm avançado. O treinamento profissional e pedagógico vem melhorando desde a implementação das reformas originais, em 1995. O número de professores com nível universitário ou superior aumentou de 44% para 62%, e o percentual relativo àqueles com formação apenas secundária e/ou técnica diminuiu de 56% para 38%.<sup>7</sup> No entanto, 29% (11.406) dos professores cearenses do ensino fundamental, em sua maioria nas escolas rurais, são considerados “professores leigos”, ou seja, não atendem aos requisitos da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996.<sup>8</sup> Em terceiro lugar, estão sendo feitos esforços para aprimorar as sinergias entre os sistemas estadual e municipal de educação. A oferta de ensino foi dificultada pela sobreposição de ambos os sistemas de educação, apesar da tentativa do governo de transferir a responsabilidade do ensino para os municípios. Por exemplo, 66% das vagas no ensino fundamental estão nas escolas municipais, enquanto o estado continua a atender 23% dos estudantes.

O governo estadual reconhece que seus extraordinários avanços e suas influentes políticas educacionais precisam avançar ainda mais, não somente para melhorar o sistema educacional, mas também de modo a alcançar a pobreza e as questões sociais mais amplas. No Ceará, onde 84% das famílias carentes são chefiadas por uma pessoa com menos de quatro anos de escolaridade e 30% da população acima de 15 anos é analfabeta, a reforma educacional é considerada um instrumento-chave para acabar com o ciclo da pobreza. Por essa razão, o governo implementou uma ampla estratégia estadual, o “Plano Estratégico para Qualificação de Recursos Humanos no Ceará, 1999-2003”, que está sendo financiado pelo Estado, governo federal e agências internacionais.<sup>9</sup> Esse programa se destina a melhorar o desempenho de todo o sistema educacional.

<sup>5</sup> Esses índices foram obtidos em: SEDUC. *A Escola do Novo Milênio. Estado do Ceará*, SEEC, MEC, 2000.

<sup>6</sup> Esse índice foi obtido em: INEP. *Informações Educacionais do Estado do Ceará. Reunião dos Secretários Estaduais de Educação*, 4-5 de fevereiro de 1999.

<sup>7</sup> Esses índices foram obtidos em: SEDUC. *A Escola do Novo Milênio. Estado do Ceará*, SEEC, MEC, 2000.

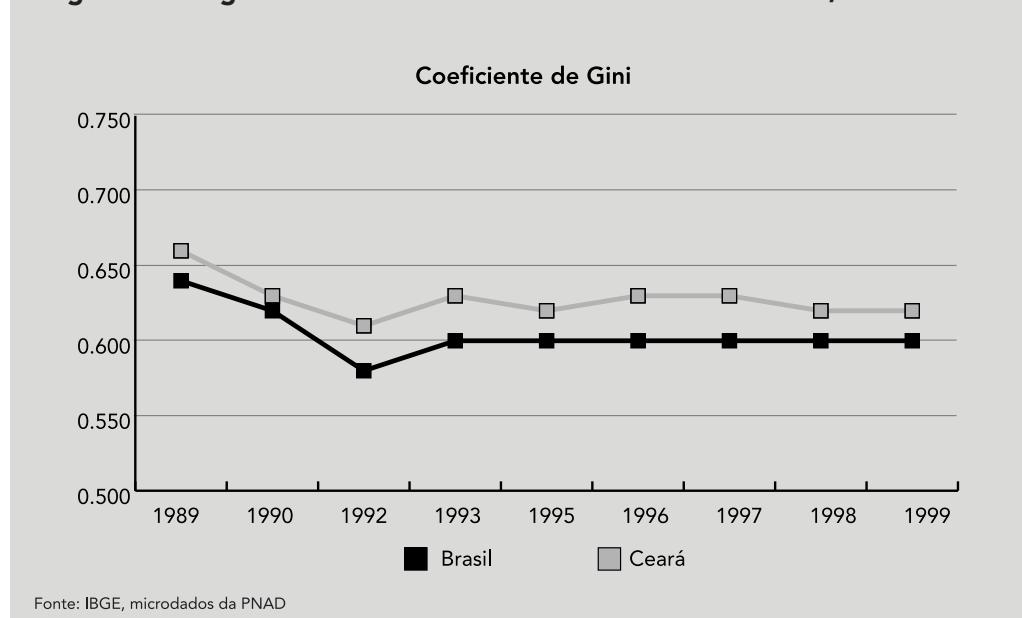
<sup>8</sup> Fonte: World Bank. Report Number 21428BR: Project Appraisal Document. State of Ceará. 29 November 2000.

<sup>9</sup> Apresentada pelo Governo do Ceará em 1998, essa estrutura foi preparada por um grupo de trabalho interinstitucional, composto por representantes de quatro secretarias estaduais. Uma equipe de 12 membros, formada por essas quatro secretarias, foi constituída pelo Governador. Embora as atividades já tenham sido iniciadas, ocorreram problemas relacionados a limitações orçamentárias (Banco Mundial, 2000)

## CRESCIMENTO, DESIGUALDADE E POBREZA DE RENDA

19. 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. O legado do Ceará se caracteriza por uma extrema desigualdade. O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo - com um coeficiente de Gini (uma medida sintética de desigualdade) de 0,6. O Ceará, bem como o restante do Nordeste, apresenta uma desigualdade ligeiramente mais alta que a média do Brasil. Nos últimos 15 anos, não têm-se observado nenhuma mudança significativa no Ceará ou no País (ver a Figura 6). Isso se deve a grande dificuldade de romper o ciclo de desvantagens relacionadas à renda - algo que o Ceará compartilha com as sociedades mais desiguais do mundo.

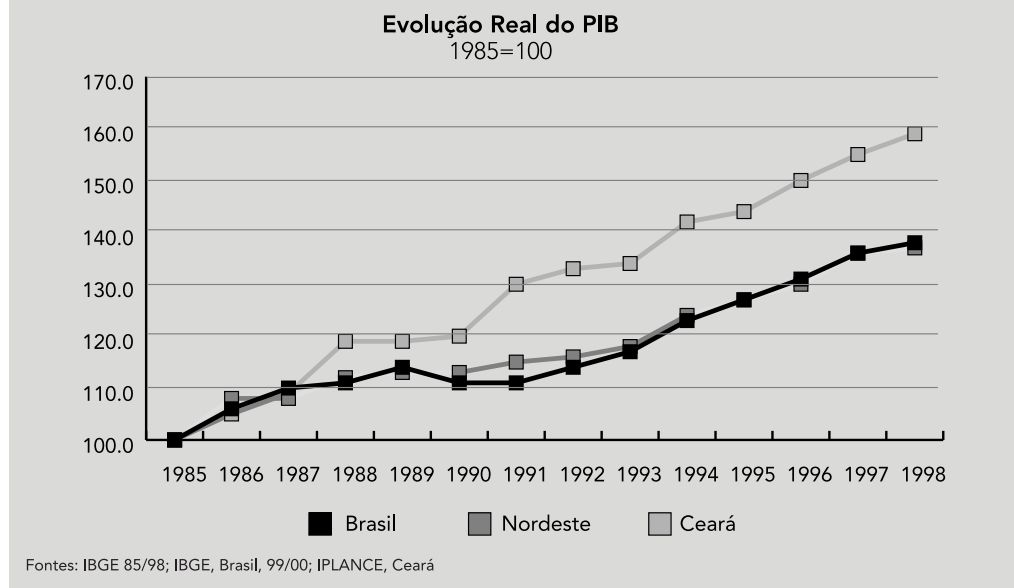
**Figura 6: Desigualdade no Ceará e no Brasil - coeficiente de Gini, 1989 a 1999**



20. Nos últimos 15 anos, o Ceará conseguiu obter um crescimento acima da média do Brasil, apesar do elevado nível de integração dos mercados financeiro, de trabalho e de produtos (Figura 7). Entre 1985 e 2000, o País cresceu 2,5% ao ano, enquanto o Ceará cresceu 3,6% ao ano. Esta foi uma conquista importante, que pode estar vinculado à eficaz consolidação fiscal no final dos anos 80, à expansão da infra-estrutura, ao sucesso em atrair investimento industrial e às políticas setoriais de turismo e desenvolvimento urbano.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Essa conclusão é consistente com a análise empírica de Naércio Menezes e Mark Thomas sobre o diferencial de crescimento e evolução da pobreza nos diversos estados brasileiros.

**Figura 7: Evolução cumulativa do PIB, no Ceará e no Brasil, 1985-1999**



21. Em contraste, como demonstra a Figura 6, não tem ocorrido qualquer alteração expressiva na desigualdade social no Ceará. Esse fenômeno é comum no mundo: a mudança no perfil da desigualdade é um processo normalmente muito lento, exceto nos períodos de radicais mudanças sociais e institucionais. Quando a desigualdade diminuiu em condições "normais", em outras sociedades, esse fato foi associado a uma maior expansão e equalização do desenvolvimento educacional, em especial quando combinado a um rápido crescimento do trabalho semi ou não qualificado na agricultura, na indústria ou no setor de serviços.<sup>11</sup> O avanço da educação no Ceará é muito recente para que se possa observar um efeito relevante sobre a composição das qualificações profissionais, além de ter ocorrido em um período em que, de modo geral, as remunerações correspondentes às capacitações mais elevadas estavam em ascensão e as do trabalho não qualificado declinavam no Brasil. Ao mesmo tempo, a produtividade agrícola tem se mantido muito baixa e o crescimento das atividades não-agrícolas teria que ter alcançado os excepcionalmente altos níveis observados durante o período de rápido desenvolvimento no Chile e nos países do Leste asiático, para que houvesse mudança no resultado do emprego.

22. O efeito concreto sobre a pobreza foi o de um lento declínio a longo prazo - acelerado no início do Plano Real, mas sem grande alteração desde 1996. (Ver o Capítulo 2 do Estudo Complementar, especialmente o Anexo, para obter mais informações.) Existem muitas linhas de pobreza utilizadas no Ceará e no Brasil, mas todas as que se mantêm constantes (ver a Figura 8) em termos reais mostram a mesma tendência. Esse

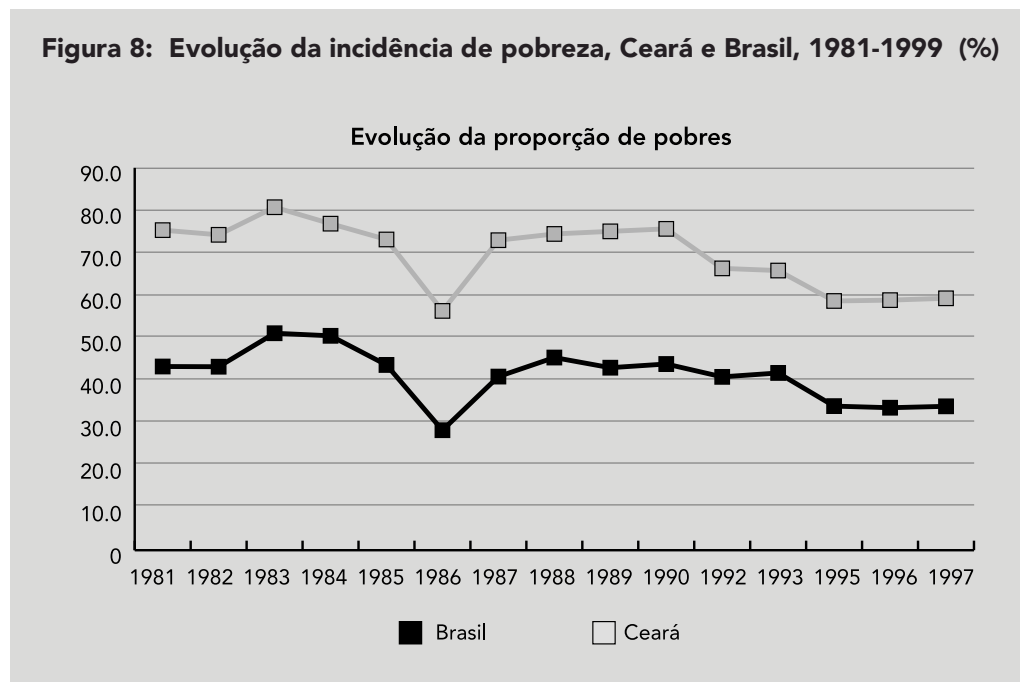
*O Ceará cresceu a uma taxa de 3,6% ao ano, entre 1985 e 2000. Porém, a desigualdade continuou inalterada apesar do desenvolvimento, tendo sido lenta a redução da pobreza.*

<sup>11</sup> Os exemplos clássicos recentes são a Coreia e a Malásia, nos anos 70 e 80, e os Estados Unidos, em meados do século; a Colômbia é digna de nota por ser um país latino-americano que obteve uma expressiva redução na desigualdade, nos anos 70 e 80. No entanto, deve-se observar que na Colômbia, na Malásia e nos Estados Unidos, esses declínios foram seguidos por períodos de crescente reversão dessa tendência.



padrão de tendência pode ser dividido em três períodos: mudanças cíclicas nos anos 80, uma expressiva redução entre 1990 e 1995, e estagnação entre 1995 e 1999. Durante todo o período, o ritmo de declínio da pobreza no Ceará foi o mesmo do Brasil, porém superior à média do Nordeste.

**Figura 8: Evolução da incidência de pobreza, Ceará e Brasil, 1981-1999 (%)**



23. A estagnação de 1995-1999 resultou de uma combinação de tendências no Ceará. A pobreza rural continuou a diminuir lentamente durante esse período - auxiliada por um aporte complementar do governo estadual ao programa federal de combate à seca (pela primeira vez, os índices de pobreza rural permaneceram estáveis durante a estiagem de 1998). Contudo, a pobreza urbana aumentou, apresentando uma variação ascendente em 1999, que refletiu a desaceleração brasileira nesse ano. Houve provavelmente uma redução adicional da pobreza em 2000, com o crescimento geral de 5% e uma boa safra, mas essa tendência provavelmente não se manteve em 2001, devido à desaceleração do crescimento como um todo e à seca.<sup>12</sup>

24. Apesar dos avanços, a pobreza continua extensa e profunda, apresentando uma redução muito mais lenta do que os indicadores sociais de bem-estar social durante os anos 90. De acordo com as estimativas do Governo do Ceará (IPLANCE), cerca de metade da população vivia abaixo da linha de pobreza de meio salário mínimo per capita, em 1999, e mais de um quinto da população estava abaixo da linha de indigência, ou seja, um quarto do salário mínimo por pessoa.<sup>13</sup> A grande intensidade da pobreza

<sup>12</sup> Observe que os indicadores de pobreza referentes a 2000 são preliminares - ver a nota da Figura 8.

<sup>13</sup> Este relatório se baseia nas estimativas de pobreza fornecidas pela Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará (IPLANCE) e não endossa um método específico de cálculo da linha de pobreza. Para obter mais informações, consulte os estudos complementares, World Bank (2001e).

é indicada pelo hiato entre a renda média dos pobres e a linha de pobreza: a renda média per capita das pessoas pobres está mais de um terço menor que a metade de um salário mínimo nas áreas rurais, e menos de 40% nas áreas urbanas do interior e mais de um quarto abaixo em Fortaleza.<sup>14</sup> Existem várias alternativas de calcular a linha de pobreza, que produzem estimativas diferentes para o índice de pobreza atual; mas o que importa realmente é a tendência da pobreza ao longo do tempo (se está aumentando ou diminuindo) e sua estrutura (quem são os pobres).

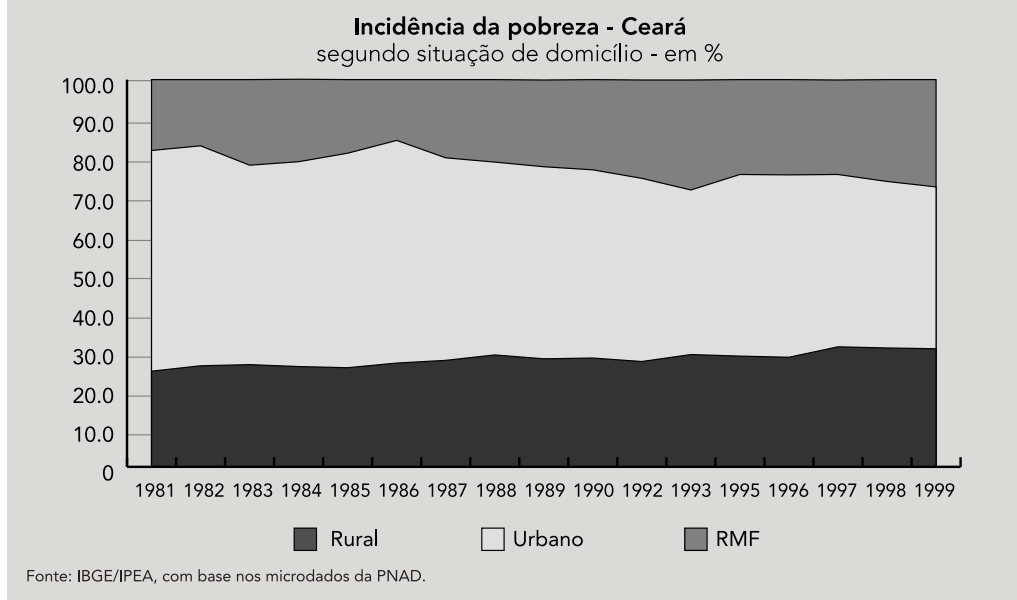
25. Embora exista uma significativa heterogeneidade entre os pobres, a estrutura da pobreza apresenta algumas características gerais nítidas. A maior incidência se encontra nas áreas rurais, onde cerca de três quartos da população vive na pobreza dependendo basicamente da agricultura de subsistência e da atividade de trabalhadores agrícolas sem terra. As famílias cujo chefe é um pequeno produtor têm uma taxa de pobreza de quase 80%, e aquelas cujo chefe é um trabalhador agrícola apresentam uma taxa até mais elevada - cerca de 85%, enquanto que famílias onde o chefe trabalha em atividades rurais não-agrícolas a taxa fica em torno de 60%. A taxa de pobreza urbana corresponde a cerca de dois quintos. Entretanto, em termos numéricos, um número maior de pessoas pobres vive nas áreas urbanas (2 milhões) em comparação às áreas rurais (1,7 milhão), o que reflete o contínuo processo de urbanização do Ceará. A Figura 9 mostra que a pobreza tem se tornado progressivamente mais urbana durante as duas últimas décadas, como consequência do processo de crescimento das cidades. Embora a área metropolitana de Fortaleza contenha uma parcela menor de pobres, em torno de 25%, esse percentual vem aumentando ao longo do tempo. As pesquisas apontam também uma concentração da pobreza entre os jovens: tanto nas áreas rurais como nas urbanas, as taxas de pobreza são mais altas entre crianças e jovens, e a população na faixa de 0 a 18 anos constitui mais da metade de todos os pobres do Ceará.<sup>15</sup> A pobreza também está fortemente associada ao nível de educação - embora, nesse caso, a relação de causa possa ser de ambas as direções.

---

<sup>14</sup> O hiato utilizado neste documento é a distância média entre a renda per capita das famílias pobres e a linha de pobreza adotada - neste caso, meio salário mínimo. (Esta é tecnicamente a proporção entre o "hiato de pobreza", P1, e a linha de pobreza, P0, convencionalmente utilizada.)

<sup>15</sup> Observe, contudo, que esse indicador se baseia em um cálculo simples de renda per capita sem levar em conta os diferentes "requisitos" de consumo das crianças, economias de escala ou distribuição dentro dos domicílios. Se esses dados fossem incluídos, os resultados quantitativos seriam diferentes, mas não as conclusões qualitativas.

**Figura 9. A crescente urbanização da pobreza no Ceará, 1981-1999 (%)**



26. Para finalizar o comentário sobre tendências, ao avaliar o nível geral da qualidade de vida das pessoas pobres, é importante destacar que a pobreza definida a partir da renda representa apenas um dos fatores. Todas as análises da pobreza - e o próprio ponto de vista dos pobres<sup>16</sup> - enfatizam a natureza multidimensional do bem-estar social. Como foi mostrado na seção anterior, nos aspectos relacionados à saúde, educação e uma variedade de serviços houve um avanço expressivo. Embora seja complexo agregar todos esses fatores em um índice sintético de pobreza - já que a pobreza definida pela renda melhorou muito lentamente e outros aspectos alcançaram mudanças substanciais - pode-se notar, nos anos 90, um nítido progresso para a média dos pobres. (Ver o Anexo do Capítulo 2 dos estudos complementares).

27. Como a persistência da desigualdade e, conseqüentemente, as mudanças lentas nos índices de pobreza estão relacionadas às políticas e aos programas setoriais do governo?

28. Nas áreas rurais, tem sido posta em prática várias iniciativas que tentaram buscar soluções em condições ecológicas adversas. Os dois principais programas voltados para os pequenos produtores são o Projeto São José e a Reforma Agrária Solidária. O Projeto São José consiste em uma intervenção abrangente que fornece apoio financeiro às comunidades rurais, utilizando mecanismos participativos. Em geral, a sua avaliação indica que tem promovido aumentos modestos de renda e benefícios significativos em outros aspectos da qualidade de vida (acesso à água e à eletricidade) e em termos de capital social (ver o Quadro 3). De acordo com seu estilo, como um programa que atinge uma grande parcela da população com baixo poder aquisitivo, ele tem sido

<sup>16</sup> Ver Narayan et al. (2000.)

bem-sucedido, tendo proporcionado uma mudança importante na vida de muitos dos pobres. No entanto, esse não é um programa que irá alterar os níveis de produtividade existentes. A Reforma Agrária Solidária é um programa inovador que tem como objetivo fornecer terra para agricultores de pequeno porte ou sem-terra, por meio de mecanismos participativos e processos de transferência de terra orientados pelo mercado. Esse programa tem potencial para transformar o meio de vida das pessoas, mas talvez possa ser aplicado apenas a um grupo relativamente pequeno de agricultores, especialmente quando vinculado à irrigação. O programa PROGERIRH destina-se a tornar mais eficiente o uso da água no Estado e, entre outros aspectos, associa água a solos férteis e incentiva assim a migração de pequenos agricultores. Esse projeto tem potencial para mudar o sustento de um subgrupo de pobres.

### **Quadro 3 . Projeto São José**

O Projeto São José (PSJ) é um programa comunitário direcionado à redução da pobreza rural, que atingiu, nos últimos 10 anos, mais de 70% da população pobre do Ceará. O projeto financia serviços básicos (eletrificação, sistemas de abastecimento de água, estradas rurais, etc.) para comunidades que são raramente atendidas pelos mecanismos tradicionais e centralizados de atendimento. Esses serviços são oferecidos a custo mais baixo, como resultado das seguintes características inovadoras do programa:

(a) participação de mão-de-obra comunitária de baixo custo; (b) utilização de tecnologias adequadas e de baixo custo; e (c) aquisição de material e a supervisão dos trabalhos feitas pelos próprios beneficiários. Embora os ganhos anuais estimados para cada família seja pequeno em relação à defasagem de renda dos pobres rurais no Ceará (10% da renda familiar anual) e, portanto, insuficiente para deslocar as famílias para uma posição acima das linhas de pobreza mais utilizadas, o ganho por beneficiário, mesmo assim, pode proporcionar melhorias significativas na qualidade de vida. Contudo, uma das mais importantes contribuições do PSJ talvez seja o incentivo ao capital social local e o acesso ao governo municipal. As características inovadoras do programa patrocinado pelo governo estadual estão aumentando a participação e têm potencial para melhorar os procedimentos democráticos locais no Ceará. Entretanto, esta ainda é uma área que apresenta desafios consideráveis, em vista das contínuas pressões exercidas por grupos poderosos, inseridos nas estruturas governamentais e sociais locais, que desejam se apropriar do programa. Os procedimentos participativos específicos também precisam ser ainda melhor integrados a uma iniciativa mais abrangente de aprimoramento da governança municipal.

29. A principal política de emprego nas áreas urbanas é o programa de subsídios à indústria, que parece ter obtido sucesso em atrair empresas para o Ceará e ter incentivado algumas a se estabelecer em pequenas cidades do interior. Porém, o custo da criação de cada posto de trabalho é alto e o estímulo às instalações de indústrias no interior parece ter gerado uma grande dispersão geográfica, em vez da concentração em torno das áreas potencialmente mais adequadas. Durante a criação deste documento, o governo estava revendo essa política visando reduzir os níveis de gastos e vinculá-la mais estreitamente ao potencial de crescimento das cidades secundárias. Também vale a pena enfatizar que, no passado, o maior crescimento da oferta de postos de trabalho ocorreu no setor de serviços, em atividades como o turismo e comércio, e esses talvez continuem a ser os principais responsáveis pela criação de emprego.

30. Desafios a serem enfrentados. O governo identificou corretamente a lenta redução da pobreza (medida pela renda) e da desigualdade como um dos maiores desafios para o Ceará. A análise das experiências anteriores sugere que a persistência das

privações, nesse contexto, não se deve a problemas na concepção dos programas referentes às principais atividades dirigidas aos pobres, como o Projeto São José, que estão gerando ganhos significativos para muitos dos pobres. Na verdade, isso se deve à grande dificuldade em provocar um crescimento rápido intensivo em mão-de-obra, sob condições agrícolas adversas, lento crescimento geral e, ainda, com uma crescente vantagem da remuneração associada ao trabalho especializado, em comparação com o não-especializado. Apesar do avanço educacional, o aprimoramento da capacitação da força de trabalho sempre requer tempo. No entanto, a principal política setorial para a indústria apresenta um fraco viés para a criação de emprego, o que abre possibilidades para um aprimoramento, como reconhece o governo. Além disso, como serão discutidos na seção sobre perspectivas futuras, os benefícios gerados por melhores formas de crescimento demoram a reduzir a pobreza, o que pode comportar transferências complementares redistributivas aos pobres.

## VULNERABILIDADE

31. A insegurança é um aspecto central da pobreza. O risco da perda de poder aquisitivo constitui uma grave preocupação dos pobres em todo o mundo, seja devido à seca, a problemas de saúde, à falta de emprego ou à velhice. Mas existem também preocupações mais amplas sobre a insegurança quanto à sobrevivência, por exemplo, gerada pela violência, visivelmente presente nas áreas pobres urbanas, bem como nas zonas rurais.<sup>17</sup>

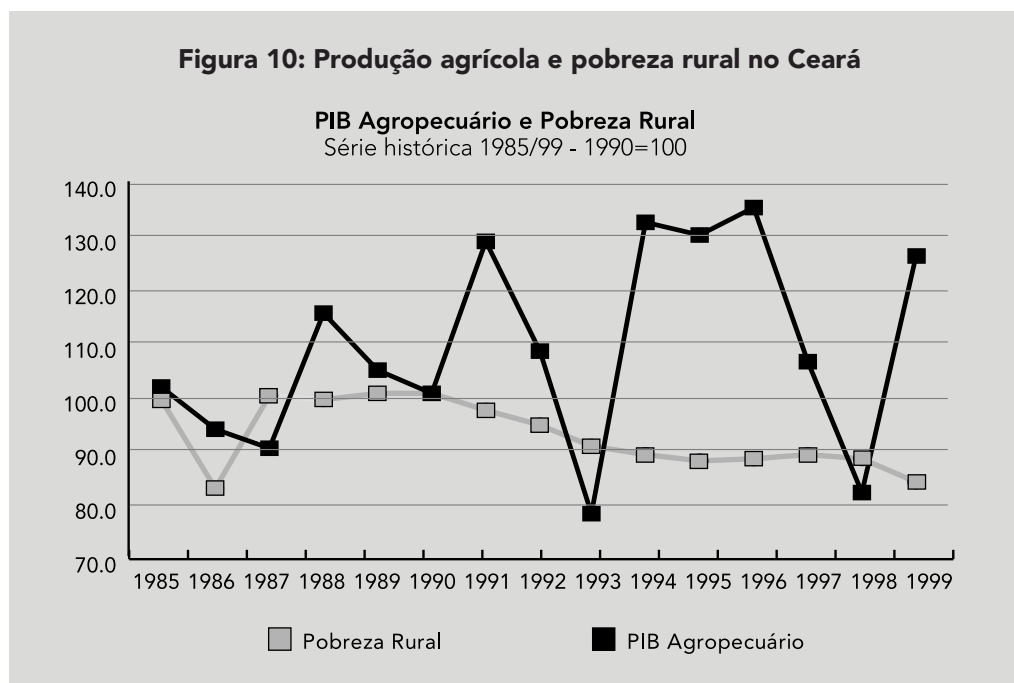
32. No Ceará, duas áreas principais de atuação pública tem produzido um grande impacto:

- Em primeiro lugar, existe a previdência rural, que é um benefício fornecido pelo governo federal a todos os produtores rurais acima de 65 anos. A análise realizada para este relatório considera que esse é um programa muito bem-sucedido e que alcança virtualmente toda a população de idosos rurais pobres.<sup>18</sup> Esse programa tem conseguido um forte efeito positivo nas taxas de pobreza relativos a esse grupo, cuja indigência foi quase totalmente eliminada (passou a 4%, comparados a 42% do total da população rural). As simulações indicam que a taxa de pobreza rural seria 14% mais alta do que foi em 1999, se o recebimento dessas aposentadorias não existisse - sendo que 2% representam os ganhos das outras pessoas que vivem nos domicílios dos beneficiários. A taxa de indigência seria 18% mais elevada (cerca de 6% correspondem a esses efeitos positivos de propagação).

<sup>17</sup> Ver Narayan et al. 2000. *Voices of the poor e o estudo de caso sobre o Brasil nele contido*.

<sup>18</sup> Ver os estudos complementares realizados para este relatório, World Bank (2001e), que contêm os fundamentos desta análise.

- Em segundo lugar, o combate à seca tem sido uma importante categoria de gastos (tanto com recursos dos governos federal, como do estadual) nos anos de escassez de chuva. No passado, essas despesas geraram controvérsias, devido às alegações de apropriação indébita do programa pelas elites e empresas empreiteiras locais, e utilização dos recursos para projetos que beneficiavam grandes latifundiários ou tinham baixo valor econômico. Aqui também, mais uma vez o Ceará inovou, notadamente na seca de 1987, quando alterou completamente o mecanismo de gestão dos programas de convivência com a seca, colocando o serviço de extensão rural na liderança, obtendo a participação efetiva da comunidade e atingindo um grupo populacional muito maior.<sup>19</sup> Entretanto, nas secas de 1993 e 1998, essas iniciativas voltaram em grande parte a ser viabilizadas pelos municípios, o que tem suscitado preocupações constantes sobre as várias deficiências do programa. Os planos de governo revistos para a seca de 2001 serão analisados na seção deste relatório que abrange perspectivas futuras. Apesar dos problemas, há evidências indiretas de que houve uma expressiva proteção para os pobres - embora a produção agrícola tenha diminuído abruptamente em 1998, a pobreza rural não aumentou (Figura 10).<sup>20</sup>



33. O desafio constante. Há dois tipos de desafios relacionados à vulnerabilidade. Em primeiro lugar, os programas existentes podem ser aprimorados, especialmente o de gestão da seca. Em segundo, existem falhas significativas na cobertura dos mesmos: por exemplo, as crianças em idade pré-escolar, as que são forçadas a trabalhar, bem como as pessoas ameaçadas a integrarem a pobreza em áreas urbanas, sejam elas idosas ou com idade de trabalho.

<sup>19</sup> Ver um relato sobre a seca de 1987, em Tendler (1995).

<sup>20</sup> Esse resultado, obviamente, é afetado pelos mecanismos privados de combate à pobreza. Além disso, o índice geral de pobreza é um indicador impreciso das mudanças na qualidade de vida entre os mais pobres, que são provavelmente os mais afetados.

## GOVERNANÇA, CULTURA E INCLUSÃO SOCIAL

34. Fraca governança e as práticas excludentes podem impedir o progresso na redução da pobreza e da desigualdade, tanto de modo indireto - mediante o impacto sobre o crescimento e desenvolvimento como um todo - quanto direto, devido à falta de influência dos pobres sobre as ações do governo, principalmente no setor de prestação de serviços. Problemas em ambas as áreas são característicos da herança histórica do Ceará - e do Brasil -, evidenciados por um serviço público ineficiente e inflado, por uma tradição de coronelismo local e "indústrias da seca", que costumam se apropriar dos resultados dos gastos dos programas de convivência com a seca. (Ver no Quadro 4, na página a seguir um relato dessas questões e os mecanismos utilizados para enfrentá-las.)

35. As questões relacionadas a cultura fazem parte do problema de duas maneiras diferentes. Em primeiro lugar, as culturas política e social de desigualdade são normalmente parte das sociedades onde não há equidade - e são percebidas, por exemplo, na importância histórica das estruturas clientelistas no Brasil (e em outras partes da América Latina). Em segundo lugar, os padrões de adaptação dos grupos de pobres ou de excluídos às condições adversas podem, frequentemente, levar a práticas cujas consequências são negativas para o seu próprio desenvolvimento - como no caso do aumento da cultura de drogas e violência em muitas partes urbanas do Brasil, incluindo o Ceará.<sup>21</sup> Sem dúvida, muitos aspectos culturais dos pobres - tanto no sertão quanto nas favelas urbanas - têm grande valor e força intrínsecos.

36. Medidas Adotadas pelo Governo do Ceará. Quanto às medidas estaduais para enfrentar o legado da fraca gestão econômica, foi notável e eficaz a atuação do governo para restaurar o equilíbrio fiscal e racionalizar o emprego público, a partir do final dos anos 80. O serviço da dívida caiu de 44% dos gastos em 1987 para cerca de 10% no período de 1995-99, liberando recursos para despesas reais com prestação de serviços.

---

<sup>21</sup> Ver Diógenes. 1998. *Cartografias da cultura e da violência*.

#### Quadro 4. Mais serviços de qualidade para os pobres viabilizados pela melhor governança

Existe uma série de aspectos para que um governo seja eficiente e incluyente, já que o clientelismo representa uma forte preocupação ligada ao acesso desigual aos serviços públicos pelos excluídos. Clientelismo significa a prestação (ou promessa) de serviços personalizados, por indivíduos ou grupos que estejam no poder, como compensação por apoio político, ou seja, como troca de favores. Um cientista político brasileiro caracteriza o clientelismo como “um sistema de alocação de recursos e de tomada de decisão que muitos consideram como o problema político mais persistente no Brasil”.<sup>22</sup> O Ceará tem, em muitas oportunidades, agido para combater essa prática.

Existem duas grandes abordagens para lidar com problemas de apropriação local e controle desigual dos programas. A primeira utiliza políticas universais baseadas em fórmulas que, devido à sua estrutura intrínseca, são difíceis de serem apropriadas. A segunda envolve o desenvolvimento de mecanismos institucionais que exerçam pressões sociais, políticas e administrativas para garantir que as opções e a implementação de políticas locais sejam equitativas e eficazes. Ao longo do tempo, esse método pode levar a verdadeiras mudanças na cultura política local.

No Brasil, alguns exemplos bem-sucedidos da primeira abordagem incluem a previdência rural, já mencionada neste documento, e a complementação dos salários dos professores, o FUNDEF. Em ambos os casos, o direito é universal e automático para as categorias bem definidas de indivíduos, no primeiro caso, ou de instituições, no segundo. Já existe uma conscientização suficiente por parte do público quanto a esse “direito”, bem como compromisso do governo de garantir um alto grau de eficácia na transferência dos recursos aos grupos qualificados.

A segunda abordagem talvez seja mais desafiadora, porém de importância ainda mais fundamental a longo prazo. Isso pode ser demonstrado pela experiência do Ceará em diversas áreas específicas (ver os breves relatos neste texto), bem como pelas mudanças provavelmente mais profundas que tem sido implementadas em Porto Alegre, nas quais o orçamento participativo tem sido o instrumento central.<sup>23</sup> As duas experiências mostram que a governança local incluyente não é meramente uma questão de descentralização combinada com a participação, mas sim um processo complexo de mudança nos mecanismos e na cultura política. É importante que haja uma forte atuação central (nos níveis estadual e municipal, respectivamente) aliada ao desenvolvimento de mecanismos institucionais para manter, durante o processo, o apoio dos grupos de elite e da classe média - e também dos pobres - assim como o uso de fortes campanhas para informação e transparência. A complexidade é demonstrada pela ampla gama de experiências com o modelo de orçamento participativo em outros locais do Brasil - algumas boas e outras más - e pelas práticas internacionais. Por exemplo, uma das tentativas mais radicais de descentralização e participação é a Lei de Participação Popular de 1994 da Bolívia. Embora essa lei tenha trazido nítidos benefícios em algumas áreas, há evidências (oriundas da municipalidade de Sucre) de que, onde o clientelismo estava profundamente enraizado, as elites locais e as práticas tradicionais se mantiveram ou até mesmo pioraram depois das reformas.<sup>24</sup>

As duas abordagens são complementares. Qual delas é a mais eficaz depende do tipo de medida a ser tomada. Para que a abordagem baseada em uma fórmula seja bem-sucedida, é necessário, pelo menos, alguma medida em prol da transparência e da democracia local.

37. De igual importância tem sido no Ceará a ação inovadora de combate às fragilidades e ao clientelismo em nível local, no Ceará. Essa prática tem, normalmente, sido implementada pelo Estado, por meio de ações proativas para mobilizar os servidores locais e envolver as comunidades e as elites locais, de modo a promover um melhor desempenho dos servidores públicos. O programa de agentes de saúde é o exemplo mais conhecido dessa estratégia (ver o Quadro 1), mas outros compreendem as atividades do serviço de extensão rural, no final da década de 80 e no início dos anos 90,

<sup>22</sup> Ver Abers (2000), *Inventing local democracy*, p.111.

<sup>23</sup> Para obter avaliações mais abrangentes do Ceará, ver Tandler (1997) e de Porto Alegre, ver Abers (2000).

<sup>24</sup> Ver Blackman (2001), *Popular participation in Bolivia, rights versus a clientelistic political culture?*



e de insituições como o SEBRAE, implementando um programa de apoio às pequenas empresas a partir das pressões de demanda.<sup>25</sup> O Projeto São José também tem enfatizado fortemente a participação comunitária, ajudado a criar capital social em nível local e aproximado as comunidades às instâncias decisoras municipais diretamente ligadas aos projetos.

38. Por fim, foram implantadas atividades específicas, destinadas aos grupos socialmente excluídos, como a permanência dos adolescentes pobres das áreas urbanas nas escolas, em atividades culturais, após o turno regular. O programa “Criança fora da rua dentro da escola”, por exemplo, é uma das mais importantes iniciativas de assistência social do governo. Desde seu início, em 1996, foram retiradas do trabalho de rua 9.910 crianças e adolescentes, com apenas 4% de reincidência. Sua estratégia consiste em atuar junto às famílias de modo a reintegrar as crianças ao ensino formal. Para tanto, o programa concede bolsas de estudos, treinamento profissional e financiamento para habitação e trabalho produtivo.<sup>26</sup>

39. O próximo desafio. As mudanças institucionais e sociais costumam acontecer de forma lenta, em especial quando práticas distorcidas encontram-se incorporadas a culturas políticas e sociais. O Ceará tem liderado o tratamento dessas questões, alcançando um sucesso visível de acordo com padrões brasileiros e internacionais, desde o final dos anos 80. No entanto, apesar dos programas inovadores, continuam a ser preocupantes os problemas de apropriação por parte das elites locais e da falta de capacitação e coordenação dos serviços em nível municipal, em uma época em que os municípios encontram-se pressionados por crescentes demandas. Além disso, estão as questões relacionadas aos grupos excluídos que são forçados a adotar comportamentos anti-sociais, como por exemplo, a cultura das drogas e da violência. Há poucas atividades dirigidas a essas pessoas, sendo que muitas iniciativas são implementadas pela sociedade civil e com poucos vínculos com o governo.

#### VISÃO GERAL DO GASTO PÚBLICO<sup>27</sup>

40. O gasto público tem representado um aspecto importante do esforço para enfrentar o legado das várias deficiências discutidas acima. A análise do período passado será concluída por uma avaliação sintética do desempenho das despesas.

41. De modo geral, a consolidação fiscal no final dos anos 80, combinada a um modesto crescimento, permitiu uma significativa expansão dos gastos reais - inclusive das despesas per capita. De acordo com a Tabela 2, entre 1990 e 2000, a despesa real aumentou 65% para desenvolvimento de capital humano (a maior categoria como um todo), 56% para desenvolvimento econômico, 73% para seguridade e assistência social, e 118% para serviços públicos e segurança.

<sup>25</sup> Amplamente documentados em Tandler (1997).

<sup>26</sup> Governo do Ceará. (2001). *Mensagem à Assembléia Legislativa 2001*

<sup>27</sup> Mais detalhes sobre esta análise podem ser encontrados no estudo complementar a este relatório, World Bank 2001e.

Tabela 2: Gastos reais do Ceará por categoria em 1990, 1995 e 2000 (índice 1990=100)						
Categoria	1990		1995		2000	
	Reais (milhões)	Índice	Reais (milhões)	Índice	Reais (milhões)	Índice
Legislativo, Judiciário e Administração Geral	498,2	100	658,1	132	612,8	123
Desenvolvimento econômico	411,9	100	340,9	83	643,6	156
Desenvolvimento de capital humano	705,5	100	960,4	136	1.162,1	165
Seguridade e assistência social	349,6	100	396,3	113	603,4	173
Habitação, Serviços públicos e Segurança	178,1	100	201,1	113	388,2	218
Juros, Amortizações e Transf. p/ municípios	782,4	100	741,5	95	999,9	128
Total	2925,7	100	3298,3	113	4410	151
Total per capita (Reais)	472	100	492	104	612	130
Valores em preços constantes (Dez. 2000)						

Fonte: Informação orçamentária do Governo do Ceará.

42. Quão adequados são os programas de combate à pobreza, que estão sendo implementados no Ceará, em relação aos grupos de pobreza existentes e às estratégias de saída desses da pobreza? Para responder a essa pergunta, além da análise geral das alocações de recursos, os trabalhos de preparação desse relatório utilizaram informações de mais de 80 programas atualmente em execução pelo Governo do Ceará, compreendendo público-meta, número de reais beneficiários em 2000 e o orçamento para esse mesmo ano. Todo esse acervo de dados foi associado a uma avaliação qualitativa das estratégias de escape à pobreza, ao alcance de diferentes grupos de pobres. Infelizmente, não foi possível obter dados sobre as despesas dos governos federal e municipal de modo a permitir uma análise consolidada. A seguir, apresentamos os resultados gerais da análise:

- O governo, claramente, priorizou bastante o desenvolvimento de capital humano e, em especial, a educação (que corresponde a 18% do total das despesas) - além dos gastos federais destinados a essa atividade. Esse fato contribuiu, de forma significativa, para promover os principais avanços nos indicadores de qualidade de vida referentes a educação e saúde. Contudo, é possível que uma despesa ainda maior seja necessária para acelerar o desenvolvimento humano dos pobres.
- Não está clara a composição das despesas em geral para as áreas rurais e urbanas, porque não existem informações disponíveis sobre os gastos federais, além de muitos programas estaduais não discriminarem os gastos nessas duas diferentes áreas. Contudo, uma grande parcela dos gastos estaduais com desenvolvimento econômico se destina aos incentivos fiscais destinados a indústria e voltados para as zonas urbanas - mesmo que com ênfase na localização de empresas nos centros urbanos, fora da área metropolitana;<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Entretanto, é importante observar que um dos principais componentes dos incentivos à indústria é a isenção fiscal concedida às empresas participantes, ou seja, renúncia fiscal, em contraste com despesas reais. Os outros incentivos incluem a construção de infra-estrutura e subsídios para treinamento, ambos representando gastos "reais".

- No Ceará, as despesas com administração e servidores públicos estaduais continuam elevadas (70% do total dos gastos), embora uma grande parte se destine aos serviços de educação e saúde;
- O programa de aposentadoria dos servidores estaduais tem um custo operacional muito alto (11% do total das despesas e 28% do gasto total com o pagamento de pessoal do estado) e necessita de um alto subsídio estadual (85% dos gastos). Uma maior sustentabilidade fiscal desse programa liberaria um volume significativo de fundos a serem realocados para atividades com maior impacto direto sobre a redução da pobreza; e
- A volatilidade do ciclo orçamentário tem sido reduzida, mas permanecem as diferenças entre o orçamento previsto e o executado, de fato. Tem sido observada uma relativamente forte insuficiência de gastos com programas de maior importância para os pobres. Embora isso possa significar uma maior complexidade institucional dos programas, talvez seja conveniente a adoção de salvaguardas adicionais, com o objetivo de proteger os orçamentos e apoiar a implementação das iniciativas dirigidas aos pobres.

43. Os dados dos programas também fornecem alguns indicadores gerais de sua eficácia, como por exemplo, que proporção da população alvo é, de fato, atendida por um determinado programa em um dado ano e qual o custo por beneficiário. Isso permite conclusões amplas sobre a sua cobertura entre os pobres e a eficiência da prestação dos serviços. De maneira geral, os resultados indicam que a carteira de gastos com a redução da pobreza no Ceará compreende, do ponto de vista da sua redução, alguns programas de alto custo, com pequena abrangência, daí um alto gasto por beneficiário (principalmente o programa de incentivos fiscais mencionado acima), combinadas a uma ampla gama de programas menores - muitos dos quais são prioritários para os mais pobres, como o Projeto São José, o Cédula da Terra e um grupo de projetos dirigidos aos pobres das áreas urbanas. No entanto, com exceção do Projeto São José, a abrangência desses programas é, em geral, muito pequena.

44. Será necessário aprofundar a avaliação da eficácia da alocação dos gastos - ver a subseção no final do relatório.



### III. OPÇÕES DE POLÍTICAS PARA MODERNIZAÇÃO COM INCLUSÃO SOCIAL

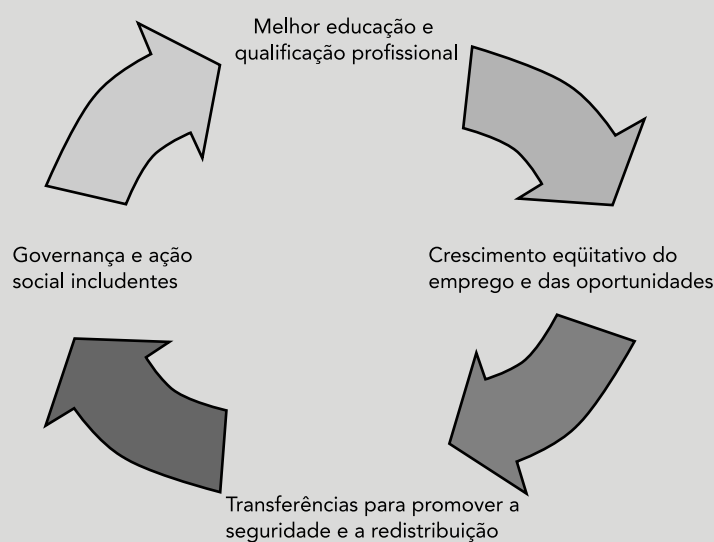
45. O governo tem compromissos claros com a modernização e inclusão social. Apesar do progresso em muitas áreas, não houve redução da desigualdade no passado. O ambiente global é de grande competitividade e riscos crescentes, especialmente em relação aos grupos mal aparelhados para desfrutar dos benefícios potenciais da integração e dos avanços técnicos. O relatório concluiu que as condições estruturais do Ceará demonstram que não há uma solução mágica, mas que será necessário estabelecer um conjunto de políticas complementares para colocar a sociedade, ao longo do tempo, no caminho da modernização incluyente. Seguem as principais conclusões:

- O crescimento é necessário, mas não é suficiente para produzir uma rápida diminuição da pobreza no Ceará: os altos níveis de desigualdade reduzem o impacto do crescimento sobre o declínio da pobreza e a desigualdade, via de regra, tem mostrado alta persistência, ao longo do tempo;
- O crescimento em prol dos pobres pode ser facilitado por meio do apoio à produção agrícola intensiva-onde os recursos hídricos permitirem-pela redução das restrições às atividades industriais e de serviços existentes que tenham potencial competitivo, além da remoção das barreiras para o crescimento das micro, pequenas e médias empresas;
- A contínua expansão do acesso à educação, promovida pelo Estado, é essencial para reduzir a pobreza, mas pode não alterar significativamente a desigualdade a curto ou médio prazo. A magnitude do déficit educacional é tão grande que a expansão do ensino levará tempo para provocar efeitos substanciais sobre a pobreza e poderá ter um impacto modesto sobre a desigualdade, devido a histórica defasagem;
- As transferências de renda podem provocar um impacto mais imediato sobre a redução da pobreza no Ceará e ter um importante papel complementar na redistribuição e na seguridade. O programa de aposentadoria para idosos das áreas rurais ilustra o potencial das transferências de renda seletivas sobre a redução imediata da pobreza. Por meio da implementação de projetos de transferência de renda destinados a crianças, o estado poderia atingir e reduzir de forma rápida a pobreza de um grupo vulnerável muito mais amplo. Há também espaço para significativas reformas no programa de combate à seca;
- A reforma institucional é necessária para que uma prestação eficaz de serviços e a inclusão dos pobres em todas essas áreas, especialmente por meio do fortalecimento da base participativa e da eficiência dos municípios, do combate às práticas culturais e sociais que perpetuam a exclusão de alguns grupos e da utilização do governo eletrônico como instrumento de apoio à vigilância social e ao acesso a serviços; e

- Uma dimensão espacial explícita das políticas acima citadas é importante, tanto para a redução da pobreza como para um processo de desenvolvimento mais equilibrado, incluindo o apoio ao crescimento das cidades secundárias.

46. Da mesma forma que o progresso nulo na redução da desigualdade nos últimos anos ocorreu, principalmente, devido à herança de um ciclo de desvantagens (e não devido a uma falha na ação do estado), o desafio futuro consiste em transformar o processo em um ciclo virtuoso de ações complementares redistributivas, que possa combater as persistentes deficiências em vários pontos, como é mostrado na Figura 11. Uma grande parte da base para esse processo já foi criada pelas políticas anteriores. O Quadro 5 e a Tabela 3 fornecem um resumo geral das políticas recomendadas para o futuro, que são discutidas no restante desta seção.

**Figura 11. A passagem para um ciclo virtuoso de ações redistributivas**



### Quadro 5. Principais elementos de uma estratégia acelerada de redução da pobreza e da desigualdade

O relatório conclui que as políticas anteriores foram corretas, mas que há espaço no futuro para aprofundar os elementos redistributivos da estratégia de desenvolvimento, como parte do processo geral de modernização. Tanto as experiências passadas do Ceará como as internacionais mostram que não existe solução mágica para reduzir a pobreza e a profunda desigualdade. No entanto, ações em muitas áreas complementares poderão aumentar substancialmente a probabilidade de sucesso no combate ao ciclo vicioso de desvantagens. Em vista da incerteza quanto às mudanças geradas pelo desenvolvimento, é de grande importância que essas alterações sejam acompanhadas por um processo contínuo de avaliação das experiências, com a consequente reformulação à medida que os resultados forem obtidos. A Tabela 3 fornece um resumo desse procedimento, separando as opções entre as que poderiam ser implementadas a curto prazo (nos próximos 12 meses) e as que provavelmente serão mais relevantes para o próximo governo - mas cujas atividades preparatórias podem começar logo. Tudo isso leva em conta a importância das políticas de austeridade fiscal e uma boa governança como base para o crescimento agregado. No final deste relatório, são fornecidos mais detalhes nas matrizes de políticas.

Vale a pena enfatizar duas mensagens relacionadas à combinação de políticas. Em primeiro lugar, serão necessárias ações complementares em várias frentes para garantir o sucesso dos programas. Em segundo lugar, o cronograma dos resultados varia: os efeitos mais amplos da educação serão observados somente a longo prazo, os impactos do crescimento com base no emprego intensivo de mão-de-obra serão notados a médio prazo e os resultados da transferência de renda poderão ser percebidos em prazo mais curto.

Tabela 3. Resumo das principais conclusões sobre as políticas

	Cronograma das ações potenciais		Cronograma dos efeitos
	Curto prazo	Médio prazo	
Crescimento equitativo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Manter os principais programas rurais genéricos (incluindo o Projeto São José), complementados pela exploração de nichos com potencial de alta produtividade.</li> <li>2. Completar a reformulação da políticas industrial, agro-industrial e de serviços, para que priorizem áreas já com atividades existentes ou com potencial produtivo, incluindo as cidades secundárias.</li> <li>3. Implementar ações de curto prazo dirigidas às micro e pequenas empresas: por exemplo, medidas para aumentar o acesso das empresas às compras governamentais.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar medidas amplas para melhorar o ambiente de negócios das micro e pequenas empresas (incluindo titularidade, registro mais rápido, acesso à tecnologia e microfinanças).</li> <li>2. Desenvolver uma nova política industrial e de serviços.</li> <li>3. Monitorar ativamente, avaliar de forma participativa e reformular continuamente as estratégias rurais e urbanas.</li> </ol>	Médio a longo prazo

	Cronograma das ações potenciais		Cronograma dos efeitos
	Curto prazo	Médio prazo	
Educação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar os planos atuais para melhorar a qualidade, especialmente nas áreas pobres.</li> <li>2. Implementar um sistema para monitorar o uso do FUNDEF.</li> <li>3. Avaliar a educação de adultos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar o financiamento para os serviços voltados para o desenvolvimento da primeira infância e pré-escolar, vinculado aos agentes de saúde comunitária.</li> <li>2. Estender a todos os municípios o apoio especial às escolas, condicionando-o à melhoria dos resultados educacionais.</li> <li>3. Diversificar o currículo da educação de adultos – expandir a alfabetização de adultos se a avaliação for positiva.</li> </ol>	Longo prazo
Transferências de renda	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adotar uma abordagem em duas vias para o combate à seca, baseando-se na combinação do seguro de safra e uma nova abordagem para as frentes de serviço.</li> <li>2. Planejar (e implementar) um financiamento estadual complementar para o programa Bolsa Escola.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formular e avaliar continuamente os programas de transferência de renda são procedimentos essenciais.</li> </ol>	Curto a médio prazo
Instituições	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Avaliar as novas demandas do Projeto Alvorada aos municípios.</li> <li>2. Buscar oportunidades imediatas para vincular as iniciativas da sociedade civil em prol dos excluídos às ações de governo.</li> <li>3. Expandir o governo eletrônico.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolver mecanismos para fortalecer a governança dos municípios, com base em esquemas participativos já existentes e governo eletrônico, apoiados por processos de monitoramento e controle por parte da sociedade civil.</li> <li>2. Aprofundar as ações dirigidas aos excluídos e trabalhar com grupos da sociedade civil.</li> </ol>	Médio a longo prazo
Política espacial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolver uma dimensão espacial explícita para as políticas e as despesas, combinando um direcionamento geográfico e progressivo para a pobreza (no tocante ao capital humano e às transferências de renda) com um enfoque crescente sobre as políticas diretas de crescimento nas áreas com potencial, incluindo as cidades secundárias.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Implementar, monitorar, avaliar continuamente e replanejar à medida que se tornam disponíveis mais informações sobre a dinâmica espacial.</li> </ol>	Médio a longo prazo



## O CONTEXTO: MODERNIZAÇÃO E INCLUSÃO NO MUNDO GLOBALIZADO

47. A modernização e a inclusão foram temas importantes adotados pelo Governo do Ceará na década passada. Embora as experiências anteriores e os resultados mencionados acima enfatizem a ausência de qualquer solução mágica, a busca de uma combinação de políticas que promovam a modernização includente torna-se uma questão fundamental.

48. Essa busca está se dando em um contexto global de maior integração dos mercados internacionais, de revolução da tecnologia da informação e aparentemente crescentes pressões sobre a competitividade e a flexibilidade.<sup>29</sup> Os fatores de produção móveis, especialmente o capital e o trabalho qualificado se deslocarão progressivamente para as áreas onde instituições e oportunidades produtivas mostrem-se mais promissoras. O posicionamento eficaz para utilização das áreas com potencial competitivo e a habilidade em atrair ou manter o capital e os trabalhadores especializados são os pontos centrais da estratégia de desenvolvimento.

49. Será esse contexto de maior pressão competitiva conflitante com as políticas de inclusão e coesão social? A proteção para as atividades improdutivas, tanto o capital como o trabalho, é uma estratégia cada vez mais ineficaz (bem como desigual) - embora tenha sido utilizada amplamente como estratégia central pela América Latina, durante a década de 80. Contudo, existe um caminho diferente para a inserção social, complementar à competitividade e à modernização, que enfatiza uma ampla gama de qualificações profissionais, utilização eficiente de transferências de renda e mecanismos de gestão de risco, além de estruturas de governança includentes, transparentes e eficientes. Esses temas serão desenvolvidos a seguir.

50. O crescimento é um elemento-chave de qualquer estratégia de redução da pobreza, dado o seu efeito direto sobre a renda, bem como seu impacto indireto sobre a capacidade do governo de financiar os serviços públicos, que são essenciais à melhoria da qualidade de vida dos pobres, a partir do aumento das receitas públicas. Todos os exemplos internacionais de uma rápida redução da pobreza envolveram taxas de crescimento altas e sustentáveis. No entanto, esse processo também foi facilitado em grande parte por níveis modestos de desigualdade (por exemplo, Indonésia, Taiwan e China) ou por um declínio da desigualdade (Coreia e Malásia nos anos 70 e 80). No Ceará, os níveis iniciais de desigualdades extremamente elevados reduzem, de modo significativo, o potencial do crescimento para reduzir a pobreza.

---

<sup>29</sup> Ver Castells (1997) para uma ampla discussão das dimensões sociológicas da globalização.

**Tabela 4: Impacto do crescimento econômico sobre a redução da pobreza: estimativa dos índices de pobreza para o Ceará em 2004 e 2020**

Crescimento anual da renda per capita:	ANTES (1999)	APÓS 5 anos (2004)	APÓS 21 anos (2020)
2% (crescimento de 4% do PIB)	51,2	47,6	34,7
4% (crescimento de 6% do PIB)	51,2	44,1	23,0

Notas: (1) Estas simulações supõem um crescimento distributivamente neutro – a partir da distribuição da renda per capita em 1999, o rendimento de cada pessoa aumenta no mesmo percentual. (2) O índice de pobreza de 1999 baseou-se nas projeções da Universidade de Pernambuco, a partir dos dados da PNAD, calculados para essas simulações. O índice difere ligeiramente das estimativas do IPLANCE para esse mesmo ano.  
Fonte: Estudo complementar de José Ricardo Bezerra Nogueira e Rozane Bezerra de Siqueira (Universidade Federal de Pernambuco)

51. No Ceará, as simulações indicam uma lenta redução da pobreza considerando a manutenção das atuais taxas de crescimento - de 4% do PIB ao ano (ver a Tabela 4). Supondo que não haverá alteração na desigualdade (ou seja, a renda de cada pessoa aumentará na mesma proporção e não em um mesmo valor absoluto), o índice de pobreza cairia 3 pontos percentuais durante 5 anos (de 51% para 48%, considerando a linha de pobreza de meio salário mínimo em 1999) e, em 2020, mais de um terço (35%) da população ainda estaria abaixo dessa linha de pobreza.

*Com as taxas de crescimento atuais, a pobreza no Ceará continuará a diminuir muito lentamente se não houver redução da desigualdade... em 2020, mais de um terço da população continuará pobre*

52. A desigualdade é tão grave no Ceará que mesmo se a taxa de crescimento da renda per capita fosse duplicada para 4% ao ano (com crescimento de 6% do PIB), cerca de um quarto da população (23%) ainda seria pobre em 2020, ou seja, após 21 anos de manutenção dessa taxa de crescimento (Tabela 4). A extensão do hiato de pobreza (a distância entre a renda média das famílias pobres e a linha de pobreza) é grande, de tal modo que décadas de crescimento sustentado da renda acima dos níveis atuais não conseguiriam retirar da pobreza uma grande parte da população pobre. Os países que alcançaram uma rápida redução da pobreza, apesar partindo de um alto nível inicial de desigualdade (o Chile nos anos 90) ou de uma disparidade crescente (China e Tailândia na década de 80), obtiveram esse resultado com taxas de crescimento muito mais altas.

*Se a desigualdade continuar tão grave quanto é hoje no Ceará, mesmo que o crescimento da renda per capita seja duplicado para 4% ao ano, cerca de ¼ da população ainda seria pobre em 2020*

POLÍTICAS PARA UM CRESCIMENTO EQUITATIVO

53. Alcançar um crescimento rápido e mais equitativo representa um dos maiores desafios que o Ceará enfrenta, o que depende, especialmente, das condições do Brasil como um todo - porque as condições de demanda e das finanças macroeconômicas do País são cruciais para o contexto da economia cearense, e também porque existe uma grande integração entre os mercados de trabalho nacional e estadual.

54. Se o crescimento do Brasil for acelerado, é quase certo que isso trará benefícios de modo geral, mas também poderá provocar efeitos contraditórios sobre o desenvolvimento do Ceará. Esse crescimento dinamizaria as condições gerais da demanda, mas também poderia aumentar a atratividade (ou a manutenção) do capital no Sudeste mais próspero, que vinha crescendo mais lentamente do que o Ceará na década de 90. Essa possibilidade aumentaria a importância de elevar as vantagens competitivas do Ceará.

55. Com essas qualificações, foram identificadas as seguintes áreas de políticas sob o controle do Estado, que levariam a um crescimento mais rápido e eqüitativo:

56. Governança geral, qualidade dos serviços e ambiente de investimento para o crescimento do emprego. As evidências internacionais e brasileiras demonstram que uma melhor governança e serviços de infra-estrutura aprimorados contribuem para o crescimento, por meio da elevação dos níveis de investimento, entre outros fatores. Como registrado acima, o Ceará se destaca em relação ao restante do Nordeste. A manutenção desse crédito e um crescente aperfeiçoamento da qualidade dos serviços terão uma grande influência sobre o crescimento do Estado. Uma dimensão particular desse aspecto diz respeito ao mercado de trabalho: o custo da criação de emprego no setor formal é um empecilho para a expansão desses postos de trabalho, o que, no mínimo, tende a incentivar o setor informal, ou a reduzir a demanda por mão-de-obra. No entanto, as políticas trabalhistas são determinadas em grande parte pelo governo federal.

57. Implementação de reformas dos incentivos fiscais em curso. Na década de 90, o Ceará gastou recursos fiscais substanciais para atrair indústrias, especialmente provenientes da região Sudeste. Embora essa política pareça ter sido bem-sucedida, a média de custo de cada posto de trabalho criado é alta e os incentivos para instalação de empresas no interior geraram uma grande dispersão geográfica, em vez da concentração em torno das áreas com potencial econômico. O Estado está fazendo cortes nos subsídios fiscais - de acordo com os requisitos de prudência fiscal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, e focando os subsídios remanescentes para neutralizar as falhas de mercado nas áreas que apresentam potencial de crescimento (ver (c)).

58. Formatação da infra-estrutura e de outros investimentos públicos em torno de uma estratégia espacial geral. Há um grande interesse em deslocar o padrão de investimento público para apoiar as atividades industriais e de serviços já existentes que tenham potencial de expansão, principalmente nas cidades secundárias.<sup>30</sup> Recomenda-se que as políticas que influenciam o modelo de crescimento se iniciem pela identificação e apoio às áreas que tenham potencial competitivo, em particular aquelas situadas em torno de novas ou já existentes atividades do setor privado, quer sejam agrícolas, industriais ou de serviços. Essa estratégia de apoio ao setor privado, com um explícito componente espacial, representa um significativo desafio de implementação e, por isso, seria melhor que fosse lançada como uma (grande) experiência, acompanhada de contínua avaliação. Para simplificar em demasia uma realidade complexa, dois aspectos são evidenciados:

---

<sup>30</sup> Ver em particular uma análise paralela dessa questão em Bar-El et al. (2001).

59. Estratégia rural em duas partes. O Projeto São José é um bom instrumento, que oferece ampla assistência a um número relativamente elevado de agricultores e comunidades rurais, incluindo áreas de baixa produtividade. Embora, em geral, não altere o potencial produtivo, os benefícios do projeto são relevantes e de baixo custo, e se tornam maiores devido os ganhos relacionados ao capital social. Um complemento a essa iniciativa seria continuar a busca de opções para ampliar a transformação produtiva da agricultura, onde exisitr potencial. O principal elemento dessa estratégia é uma melhor combinação de pessoas, água e solo. Os padrões atuais de localização rural refletem um modo de produção histórico, de gestão da água e de desenvolvimento institucional que certamente subutiliza a capacidade existente. Isso pode ser aperfeiçoado em relação às novas iniciativas estaduais de controle e gestão dos recursos hídricos do Ceará, por meio do programa PROGERIRH, que envolve investimentos de capital e uso de incentivos para melhorar a gestão dos recursos hídricos. Parte do programa permitirá a irrigação de solos férteis subaproveitados, possibilitando seu uso potencial para formas mais intensivas de agricultura, como a produção de frutas. Essa estratégia pode ajudar diretamente os produtores e trabalhadores rurais sem terra, a partir do estabelecimento de um vínculo entre migração e a reforma agrária (por meio do projeto Cédula da Terra, por exemplo) e, em alguns casos, com a agricultura comercial intensiva em mão-de-obra, por exemplo, cultivo de caju e de outras frutas tropicais. O fator essencial reside na realização de um diagnóstico espacial continuamente monitorado, acompanhado de apoio técnico ou de infra-estrutura, a partir da demanda dos produtores rurais. Essa estratégia poderá promover ganhos substanciais, mas, provavelmente, apenas para uma minoria de agricultores pobres, devido às restrições ecológicas gerais. A longo prazo, é provável que a migração rural-urbana continue a ser o principal mecanismo de mudança das condições de vida dos pobres das áreas rurais.

60. Benchmarking, cadeias de fornecimento e clusters. A abordagem proposta pelo Estado para a produção industrial e do setor de serviços nas áreas urbanas envolve uma avaliação minuciosa das atividades existentes e com potencial, utilizando uma combinação de análise técnica e envolvimento participativo. O elemento técnico, que, provavelmente, envolveria instituições estaduais e, de preferência, entidades públicas e privadas, deveria incluir o benchmarking do potencial com relação às atividades competitivas de outros locais, e se concentrar nas cadeias produtivas e de fornecimento vinculadas à produção. Essa abordagem leva, com freqüência, ao surgimento ou à expansão de clusters, que é uma característica comum dos padrões de localização industrial em outros países. As intervenções públicas podem abranger o apoio à infra-estrutura, à assistência técnica de acordo com a demanda ou, quando justificados por falhas de mercado, subsídios para o início de atividades. As análises correntes dos determinantes do aumento da produtividade no Nordeste sugerem que treinamento e aperfeiçoamentos podem ser essenciais nesse contexto. No entanto, tem havido casos de sucesso e de fracasso no passado. Os casos bem-sucedidos normalmente vincularam o treinamento aos clusters existentes de pequenas e médias empresas, conectando as necessidades à demanda das firmas, como o SENAI, que tem prestado assistência à indústria de confecções de Fortaleza. As grandes empresas podem atuar nesse contexto, mas a experiência mostra que é essencial que o treinamento e

a assistência técnica - bem como as condições para quaisquer subsídios a essas firmas - sejam planejados de modo a estimular os vínculos com as pequenas e médias empresas existentes. A participação dos grandes fornecedores de insumos para as indústrias locais pode ser valiosa, porque eles dispõem de incentivos para elevar o nível de todo o mercado empresarial local para seus produtos, como evidenciado pelo papel da YKK, uma multinacional japonesa, cuja principal fábrica em Fortaleza tem contribuído de modo significativo para o aprimoramento da indústria local de jeans.<sup>31</sup>

61. Apoio transversal para micro, pequenas e médias empresas Uma política proativa direcionada às indústrias e ao setor de serviços, via de regra, envolve micro, pequenas e médias empresas, bem como cria vínculos destas com as firmas maiores. Existe também uma grande oportunidade para melhorar o ambiente de investimento como um todo para as pequenas empresas. No momento, uma avaliação dessas condições está sendo preparada no Nordeste - trabalhos anteriores mostram que um ambiente de investimento fraco impede o crescimento do emprego. Os elementos de uma estratégia coordenada incluem:

62. O ambiente regulador. Existe considerável potencial de redução do custo dos negócios por meio da simplificação burocrática - no Brasil, as evidências mostram que o custo da produção formal é significativo.

63. Titulação. A titularidade pode ter um papel potencialmente significativo na formalização da produção e no acesso das empresas ao crédito e aos serviços públicos. Esse é o tema principal do célebre trabalho de De Soto, e é consistente com os altos níveis de titulação frágil, presentes nas favelas urbanas do Ceará.<sup>32</sup>

64. Compras governamentais. As compras governamentais constituem uma fonte de demanda potencialmente importantes para as pequenas empresas. No início da década de 90, o Ceará implantou um bem-sucedido programa que combinava a destinação de uma parcela das despesas gerais às pequenas e médias empresas com formas inovadoras de garantia de qualidade.<sup>33</sup> Embora o aspecto específico das prioridades tenha sido considerado ilegal em meados dos anos 90, ainda há espaço para reformular os gastos no nível estadual ou setorial, para aumentar o acesso do segmento da pequena produção a essas compras por meio do modelo de editais de licitação, por exemplo, ou através de alguns tipos de despesas públicas (por exemplo, requalificação de favelas, que incentivam a participação das empresas locais).

---

<sup>31</sup> Ver Tandler (2000 e 2001). Esses casos também contêm exemplos de vínculos frágeis, inclusive quando o apoio do Estado foi direcionado para novas empresas grandes, quando as ligações com as firmas pequenas e médias não se estabeleceram, como por exemplo, na indústria de calçados do Ceará.

<sup>32</sup> Ver De Soto (2000)

<sup>33</sup> Ver Tandler (1997).

65. Assistência técnica de acordo com a demanda. Enquanto a assistência técnica baseada na oferta não tenha uma boa reputação, o programa de compras governamentais, mencionado no parágrafo anterior, vinculou de modo eficaz a provisão de serviços por parte do SEBRAE à demanda das empresas beneficiadas, assim como os exemplos de treinamento ou de assistência técnica envolvendo o SENAI e grandes empresas (ver acima) mostram o potencial para um apoio mais eficaz.

66. Acesso financeiro para pequenas e médias empresas. O setor de pequenas e médias empresas (ao contrário das microempresas) não é bem atendido - em vista do seu potencial - pelas instituições financeiras formais: isto se deve em parte às deficiências gerais do Brasil quanto ao setor financeiro e ao elevado custo do crédito, mas as ações nos níveis estadual e regional podem incentivar os bancos privados a abrir departamentos de crédito para as pequenas empresas, aperfeiçoar seus cadastros e outras medidas facilitadoras.

67. Microcrédito. O Crediamigo, do Banco do Nordeste, é um programa em ascensão e bem planejado, voltado para as microempresas. Essa iniciativa, combinada a outros amplos programas de microcrédito, constitui um importante complemento ao trabalho de legalização e à melhoria do ambiente de negócios, e sua contínua expansão será um complemento valioso para outras medidas que afetam o ambiente das microempresas.

68. Tecnologia de informação. As novas tecnologias de informação apresentam grandes benefícios potenciais para facilitar o acesso aos mercados por parte das pequenas e médias empresas, seja por meio do acesso à informação, da redução da necessidade de intermediários, das transações diretas entre empresas e de menores volumes individuais de produção. Até agora existem casos de sucesso nesse setor (como, por exemplo, o cluster de T.I. de Pernambuco) - e em algumas microempresas (geralmente envolvendo ONGs). Esta é uma área para experimentação: utilizar os novos serviços de infra-estrutura de TI apoiados pelo governo federal e estimular o vínculo entre pequenas e grandes empresas, bem como a participação da sociedade civil no treinamento e uso das novas tecnologias.

69. O tratamento relativo ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, descrito acima, baseia-se em análises gerais das condições do Brasil e na comparação com experiências em outros países. Quando a pesquisa sobre a situação desses segmentos empresariais nordestinos estiver disponível, esta poderá ser utilizada tanto para uma discussão centralizada, com a participação de grupos de empresas, como para a formulação de medidas mais específicas.

## COMBATE AO DÉFICIT EDUCACIONAL DO CEARÁ - UMA PROPOSTA DE MÉDIO PRAZO

70. Educação, educação, e educação é, recorrentemente, citada como o elemento central de redução da desigualdade, ao tempo em que promove o crescimento. De acordo com uma estimativa, 40% da desigualdade no Brasil podem ser atribuídos ao déficit educacional.<sup>34</sup> Com a maior valorização da qualificação profissional devido aos avanços tecnológicos, isso parece ser até mais importante no século XXI, embora existam algumas novas evidências de que as empresas preferem contratar mão-de-obra pouco especializada, que pode ser treinada internamente (freqüentemente com subsídio do Estado.)<sup>35</sup>

71. Não há dúvida que o aperfeiçoamento educacional para todos é essencial à modernização e à inserção social. Nenhum país conseguiu melhorar as condições de vida sem realizar esse esforço. Como já foi enfatizado neste relatório, a herança de um alto índice de analfabetismo e de um baixo nível de escolarização constitui um grande problema. As ações conjuntas passadas dos governos estaduais e federal, têm sido essenciais para alcançar os pobres. No entanto, serão necessários mais esforços no futuro. Uma maior expansão da educação includente deve se constituir em um dos elementos principais da estratégia do governo. E isso é desejável não somente pelo papel da educação na expansão das oportunidades materiais para os pobres (e os não-pobres), mas também devido ao seu grande valor intrínseco no desenvolvimento cultural e pessoal, com importantes benefícios potenciais para o conjunto da sociedade. No entanto, as projeções desenvolvidas para este relatório sugerem que a educação, embora seja de fundamental importância, não é uma panacéia. Seus efeitos sobre a pobreza demoram a ser percebidos e os efeitos sobre a desigualdade podem ser modestos ao longo do curto e médio prazo. Isso ocorre por duas razões.

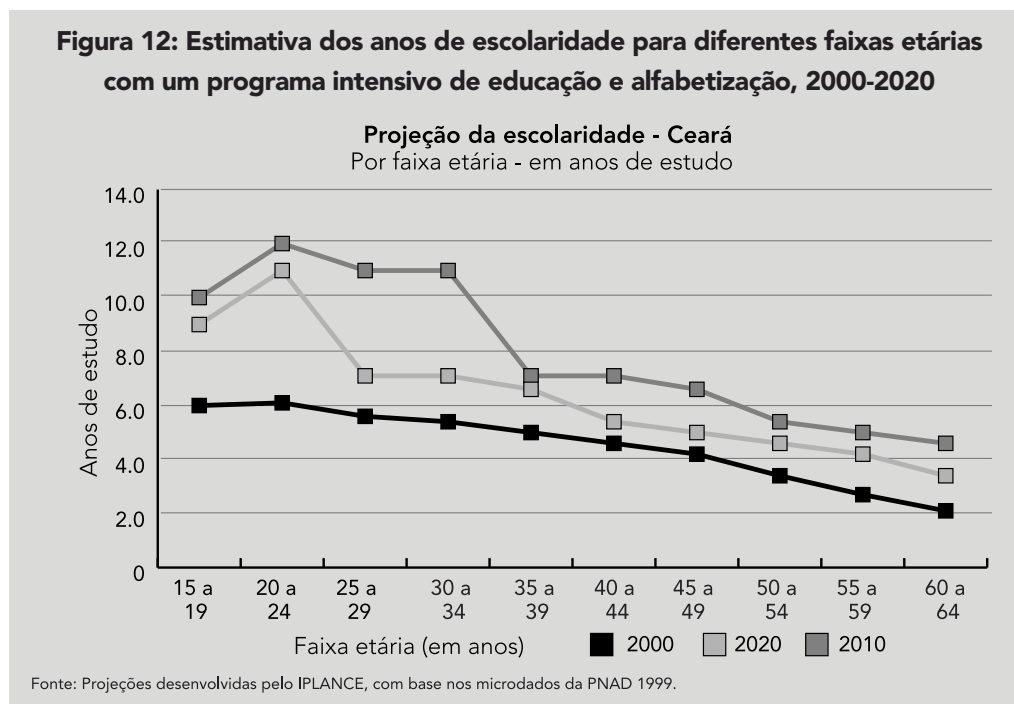
*Melhorias na cobertura e na qualidade da educação são necessárias para a redução da pobreza, porém a elevação da escolarização, isoladamente, causará provavelmente um efeito modesto sobre a desigualdade.*

72. Em primeiro lugar, os benefícios decorrentes da educação levam tempo para serem obtidos, especialmente os relacionados ao aumento da renda. Mesmo com uma rápida expansão do ensino, a elevação da média dos anos de escolarização da força de trabalho será lenta, à medida que profissionais com melhor nível educacional entrem no mercado de trabalho e outros se aposentem. A maioria das pessoas que atualmente trabalham e que, tipicamente, apresentam baixa escolaridade ainda estarão em atividade nos próximos 30 anos. Em 1999, a taxa de analfabetismo das pessoas na faixa de 15 a 24 anos, que vivem nas áreas rurais era de 46%. Por essa razão, as projeções do impacto da expansão do ensino sugerem que o aumento da média de estudo de 5 anos, observada em 1999 para 7 anos, demoraria 20 anos para ser percebido. Essa projeção poderia ser reduzida para 10 anos, se adotadas hipóteses otimistas para a implementação dos programas de educação e alfabetização de adultos. A Figura 12 mostra os possíveis impactos de um programa eficaz de expansão educacional para 2010 e 2020, combinado com iniciativas bem-sucedidas de alfabetização de vários grupos etários.

<sup>34</sup> Paes de Barros et al (2000)

<sup>35</sup> Ver Tendler (2002).

Como se pode notar, tanto os expressivos benefícios potenciais de uma maior escolarização dos jovens, como os mais modestos possíveis avanços nas taxas de alfabetização afetam apenas uma parcela da força de trabalho.



73. Em segundo lugar, ainda que a expansão da educação generalizada e em larga escala promova, a longo prazo, um aumento significativo na renda dos pobres, a análise sugere ser pouco provável que apenas esse ingrediente provoque um impacto importante sobre a desigualdade. As projeções examinaram as conseqüências de um forte aumento da educação sobre a renda, a participação na força de trabalho e na demografia, com base nos resultados de uma análise econométrica do impacto do ensino sobre o tamanho das famílias e as opções de trabalho, registradas no passado. Essa projeção considera que o período de escolaridade será ampliado para 7 anos.<sup>36</sup> Um nível educacional mais elevado tende a aumentar os rendimentos das pessoas, aumentar a participação dos trabalhadores com pouca qualificação e reduzir o número de filhos que as famílias decidem ter.

74. Os efeitos sobre a renda individual dependem da interação entre a oferta e a demanda nos diferentes níveis de qualificação. É muito difícil prever o que acontecerá com o padrão da demanda; no entanto, uma série de resultados prováveis foi obtida por meio da análise dos efeitos de hipóteses alternativas para as estruturas das compensações para a educação, que variaram de uma melhoria significativa a um decréscimo ainda maior. Como observado na seção referente aos fatos históricos, as compensações para a educação no Ceará são muito influenciadas pelo desenvolvimento do Brasil como um todo, devido à integração parcial do estado ao mercado de trabalho nacional.

<sup>36</sup> Para obter mais detalhes, consulte os estudos preliminares para este relatório, World Bank (2001e), e Ferreira e Leite (2001) que aplicam as técnicas utilizadas por Ferreira e Barros (1999) para as áreas urbanas do Brasil.



Os principais resultados da análise são os seguintes:

75. Em termos de distribuição da renda individual, a expansão educacional provocou um impacto muito pequeno sobre a desigualdade de modo geral - em todos os cenários, houve apenas um modesto declínio no coeficiente de Gini relacionado aos rendimentos, de 0,54 em 1999 para um mínimo de 0,51 (na hipótese de uma redução na dispersão das compensações referentes a qualificação). Uma das principais razões desse efeito insignificante, deve-se a um grande aumento da participação de trabalhadores pouco qualificados, especialmente das mulheres, associado a expansão da educação. No entanto, embora as hipóteses alternativas sobre a estrutura dos ganhos decorrentes da qualificação alterem pouco o índice geral de desigualdade, o efeito sobre a renda é expressivo, em particular para os trabalhadores com pouca qualificação. A expansão educacional poderia proporcionar maiores ganhos para a população mais pobre, se a compensação para o trabalho menos qualificado aumentar, mas isso dificilmente os colocaria em melhor situação, se a diferença entre a maior e menor escolarização continuar a aumentar. Esse ponto ressalta a importância das estratégias que proporcionam trabalho para as pessoas menos qualificadas, mesmo considerando um maior esforço educacional.

76. Em termos de renda familiar, os resultados são diferentes: muito mais positivos para a redução da pobreza, mas ainda pouco expressivos quanto à desigualdade. Mesmo que o grande número de mulheres que entre no mercado de trabalho devido à expansão da escolarização receba baixos salários, elas estarão contribuindo para a renda familiar dos pobres. Além disso, o reduzido tamanho das famílias, induzido por um nível educacional mais elevado, acarretaria maiores ganhos per capita - já que a renda familiar será dividida entre um número menor de membros.<sup>37</sup> Esses efeitos positivos sobre os rendimentos são importantes mesmo que haja uma estagnação na renda dos trabalhadores menos qualificados (em um cenário de maiores retornos para qualificações mais elevadas), como consequência dos efeitos sobre a participação na força de trabalho e a natalidade. A médio prazo, o impacto sobre a pobreza varia de um declínio de 9 pontos percentuais (com uma maior dispersão nos ganhos dos trabalhadores qualificados) para 14 pontos percentuais (com uma redução nos diferenciais de renda em todos os níveis de qualificação). Contudo, o efeito sobre a desigualdade em geral é mais uma vez modesto: o coeficiente de Gini referente à renda familiar per capita diminuiu de 0,62 em 1999 para 0,56-0,57 com a expansão do ensino para 7 anos, a médio prazo, dependendo de determinadas hipóteses. Esse declínio não é inexpressivo, mas ainda assim manteria o Ceará com um alto nível de desigualdade.

---

<sup>37</sup> Observe-se, no entanto, que a análise não leva em conta as economias de escala do consumo familiar, que poderiam alterar de alguma forma esse resultado.

77. Em qualquer cenário, essas projeções devem ser consideradas apenas como exemplos. Entretanto, elas são consistentes com a experiência mundial e a história do Ceará quanto à dificuldade para reduzir a desigualdade. Países tão diferentes como o Chile, a Malásia, o Reino Unido e os Estados Unidos passaram por períodos de aumento da desigualdade de renda nos últimos 20 anos, apesar da expansão da escolarização. Esse fato apenas ressalta a importância tanto dos programas afirmativos para garantir que a educação chegue aos mais pobres, como das ações complementares - especialmente relacionadas aos fatores que afetam a demanda de mão-de-obra não qualificada e as transferências de renda, sobretudo durante o longo período de transição.

78. Embora o impacto da expansão educacional sobre a desigualdade possa não ser significativo, é provável que acarrete, no médio prazo, fortes impactos sobre a pobreza. Por isso, as recomendações para a política educacional estão centradas no aumento da cobertura e da qualidade da educação pública no Ceará, planejada, especialmente, para proporcionar um maior acesso dos pobres a esse serviço, com vistas a romper a transmissão da pobreza inter-gerações. As recomendações compreendem:

(a) Aumentar o acesso e melhorar a qualidade dos serviços de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) e pré-escolares, através do aumento do financiamento estadual, do treinamento dos prestadores de serviços e da parceria com as ONGs prestadoras de serviços;

(b) melhoria do nível de qualidade do ensino fundamental, mediante a ampliação dos recursos estaduais condicionado a uma maior contratação de professores e uma elevação do padrão educacional nos municípios, e mediante a ampliação da distribuição estadual de material didático para o ensino fundamental;

(c) encarar o desempenho excepcionalmente fraco das escolas municipais da 5a. a 8a. série, por meio do controle do uso dos recursos do FUNDEF e do apoio aos municípios para o desenvolvimento da capacidade local de gestão das escolas, através da assistência técnica (particularmente em ferramentas de administração financeira);

(d) avaliação dos atuais serviços de educação de adultos - em especial aqueles dirigidos aos jovens entre 15 e 24 anos, que entram no mercado de trabalho - e busca de orientação nas experiências internacionais de aumento do emprego e os efeitos sobre a renda dos programas atuais de treinamento de adultos, em vista das dificuldades para melhorar o desempenho desses programas;

(e) maior acesso dos estudantes pobres ao ensino médio e superior, disponibilizando bolsas de estudo para os alunos de baixa renda (extensão do Bolsa Escola para os estudantes do ensino médio), implementando um programa de serviços públicos para estudantes universitários voluntários trabalharem nas escolas de ensino médio localizadas em áreas distantes, e melhorando as oportunidades de aprendizagem para adultos pela utilização do ensino à distância (renovar os estúdios da televisão estadual (infra-estrutura e equipamento) e diversificar a oferta de cursos.

79. Levando-se em conta a grande pobreza do Ceará, a qual reduz a frequência das crianças de famílias pobres à escola, a melhoria no desempenho dos serviços educacionais mencionada acima, será mais eficaz em estender as oportunidades de educação para os pobres, se for complementada pelas intervenções que ajam sobre a demanda. As atuais estratégias estaduais de redução da pobreza não contemplam esses programas e o relatório recomenda também que o estado implemente um programa de transferência de renda para as famílias pobres, vinculado à frequência escolar (ver abaixo).

80. Embora o relatório não aborde o crescimento da população, vale a pena observar os efeitos positivos associados à redução da natalidade e a menores índices de dependência financeira das famílias pobres. Evidências internacionais demonstram, de modo geral, que as principais causas da baixa natalidade são o nível mais elevado de escolarização das mães (efeito observado nos diversos cenários), maior renda e melhor saúde. O acesso aos serviços de contracepção deverá exercer um papel chave de facilitação.

#### REDUÇÃO MAIS ACELERADA DA POBREZA POR MEIO DAS TRANSFERÊNCIAS DE RENDA

*Os programas de transferência de renda, de fato, diminuem substancialmente a pobreza: no Ceará, a pobreza rural foi reduzida em 14%, como resultado do programa federal de aposentadoria rural.*

81. Os programas de transferência de renda são instrumentos eficazes para a redução da pobreza, que complementam as medidas relacionadas à capacitação e às oportunidades. Embora envolvam a redistribuição em vez da criação de renda, seu papel é essencial no processo de modernização e tem sido um fator chave em todos os casos internacionais de sucesso (ver o Quadro 6). Um deles, o programa nacional de aposentadoria rural, atualmente funcionando no Ceará, ilustra eficazmente esse resultado, como dito acima. No entanto, considerando que esse é o principal programa de transferência de renda voltado para os pobres no estado, existem consideráveis hiatos de cobertura. A maioria dos aposentados rurais tem menos de 2 dependentes (82%), por isso, os efeitos de propagação desses rendimentos para a população como um todo são limitados. No momento, não existe qualquer programa de transferência de renda significativo em execução nas áreas urbanas - onde vive a maioria dos pobres - e o mais importante, as famílias com crianças menores não estão sendo cobertas por qualquer iniciativa desse tipo. Como os índices de pobreza relacionados a crianças e jovens entre 0 e 18 anos são maiores do que em qualquer outra faixa etária, constituindo mais da metade do total da população pobre no Ceará, esse aspecto representa uma séria omissão nas políticas atuais de redução da pobreza.

82. Transferências de renda associadas ao desenvolvimento humano das crianças pobres. As recentes inovações no Brasil (os programas Bolsa Escola e PETI) e internacionais (o programa Progres/Oportunidades do México) vinculam a transferência de renda para as famílias pobres com crianças à frequência escolar ou, em alguns programas, a outros serviços sociais. Esses programas têm como objetivo acelerar a redução da pobreza, através do fornecimento de complementação financeira imediata às famílias pobres, redução do trabalho infantil e melhor desempenho educacional das crianças de hoje. Por essa razão, seu impacto é imediato, aumentando as chances das pessoas pobres saírem da pobreza a médio prazo (ou seja, interrompendo a transmissão da pobreza inter-gerações). Os resultados da avaliação são positivos, indicando que os níveis de consumo familiar e o aprovei-

tamento educacional das crianças - as taxas de matrícula, de repetência e de abandono da escola melhoraram, em consequência da participação no programa.

83. Durante a preparação deste relatório, o Governo Federal propôs financiar a extensão do programa Bolsa Escola ao Ceará. Os valores então propostos para os benefícios, de R\$15 por criança ao mês, dirigidos às famílias que estão abaixo da linha de pobreza, darão uma contribuição valiosa para a redução do hiato de renda para os pobres (até onde os pobres vivem abaixo da linha de pobreza), mas terá um pequeno impacto sobre a proporção de pessoas que está abaixo da linha de pobreza. Além disso, conforme está sendo planejado, a cobertura do programa se limita às famílias com crianças entre 7 e 14 anos, excluindo muitas outras famílias pobres, inclusive aquelas que têm crianças até seis anos. Como tal, as simulações indicam que com esse modelo, o programa possibilitará uma redução da pobreza em menos de 2 pontos percentuais (de 51% para 50%), enquanto que a taxa de indigência cairá apenas um pouco a mais (de 26% para 23%) - ver a Tabela 5.

*Embora a contribuição de R\$15 do programa federal Bolsa Escola seja de grande valia para os pobres, não é provável que produza um impacto significativo sobre a incidência de pobreza no Ceará, cuja estimativa de redução como resultado do programa está abaixo de 2 por cento.*

#### **Quadro 6. O papel das transferências redistributivas de renda no processo de modernização**

As transferências de renda para indivíduos ou famílias representam um componente essencial da política social e tem um papel importante e cada vez mais expressivo no processo de modernização. As transferências consistem na parte mais expressiva da política social em todos os países industrializados, tanto nas sociedades européias, onde o "estado de bem-estar" é mais desenvolvido, quanto em países como Japão e Estados Unidos. Embora as sociedades recém-industrializadas do Leste asiático tenham uma reputação não favorável a transferências de renda, na verdade, essas tiveram um papel significativo na Coreia, Malásia e Tailândia. Mesmo antes da crise econômica nessa região, havia a preocupação de como tornar essas sociedades, ao mesmo tempo protetoras e competitivas, especialmente com a redução dos mecanismos familiares informais de gestão de risco. Além disso, transferências são de crescente importância em um mundo globalizado, em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças provocadas pela crescente integração dos mercados e pelos avanços tecnológicos. Uma política coerente de transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o mercado.

As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais. Elas são usadas tanto para a classe média quanto para os pobres. Normalmente, as transferências de renda para a classe média são uma forma de seguro para enfrentar riscos, mesmo que eles sejam mediados pelo Estado. Uma grande parte das aposentadorias por idade e do seguro desemprego se enquadra nessa categoria e consiste no principal componente dos sistemas de previdência social nos países da OCDE, na América Latina e em outras sociedades industrializadas. O importante nas transferências de renda ou nos sistemas de seguro destinados à classe média é planeja-los de forma a evitar os efeitos de incentivos contraproducentes sobre o emprego e a poupança, bem como evitar redistribuições "perversas" de renda para a classe média, a partir das receitas totais. Como foi observado no relatório, dentro dessa categoria existe uma importante agenda de reformas para a previdência pública, tanto no Ceará quanto no restante do Brasil.

No entanto, o enfoque principal deste documento é a redução da pobreza e o papel das transferências redistributivas de renda nesse contexto. Existem fortes razões para o papel preponderante dessas transferências dirigidas aos pobres no âmbito de uma estratégia abrangente, como ocorre em todos os países industrializados. As transferências de renda complementam as ações que promovem oportunidades para a população pobre, expandem sua capacidade e aumentem sua influência nas decisões.

- Embora os pobres disponham de mecanismos sofisticados para administrar os riscos que enfrentam, eles continuam muito vulneráveis aos choques e estão menos preparados para administrá-los. Isso se aplica, especialmente, aos choques que atingem comunidades ou grupos inteiros, como as secas ou problemas macroeconômicas.
- As transferências de renda constituem a única maneira rápida de reduzir a pobreza no contexto de taxas de crescimento moderadas (ver o corpo do texto), contribuindo para proteger as pessoas mais pobres das armadilhas da pobreza.

No caso das sociedades muito desiguais, como a do Ceará (e do restante do Brasil), a necessidade de transferências redistributivas é particularmente forte. Isso se deve tanto porque um modelo de crescimento com efeitos neutros em relação à distribuição de renda é bem mais fraco em relação a redução da pobreza, como também porque custos relativamente modestos em termos de renda média podem financiar grandes aumentos de renda para os pobres, precisamente devido ao grande hiato entre as rendas mais baixas e as médias.

A formulação é essencial. É ideal que os os esquemas de transferência de renda alcancem todos o que dela necessitem, com baixo custo administrativo, e que sejam complementares à expansão da capacidade dos beneficiados - em vez de criar dependência - e ainda não sejam suscetíveis à apropriação ou ao uso indevido por parte daqueles que os administram, além de contarem com amplo apoio político. A experiência internacional mostra a necessidade de vários esquemas para tratar os diversos riscos, carências e capacidades institucionais das diferentes sociedades. Esses mecanismos podem compreender aposentadorias básicas para idosos pobres (como na previdência rural brasileira), trabalho com baixos salários (workfare) para atingir apenas as pessoas que não disponham de alternativas de emprego viáveis, vinculados a investimentos sociais importantes (como os programas Trabajar, na Argentina, ou Manos a la obra, na Colômbia); transferências de renda associadas à educação e saúde das crianças pobres (como o Bolsa Escola ou o projeto Progres/Oportunidades do México) e assistência alimentar para os desnutridos.

**Tabela 5: Opções do Bolsa Escola no Ceará: estimativa do custo e impacto sobre a pobreza**

Descrição do programa	ANTES (1999)		DEPOIS		Custo (milhões de R\$)
	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência	
(1) Programa federal Bolsa Escola - R\$15 por criança somente entre 7 e 14 anos	51	26	50	23	147
(2) O Estado aumenta o benefício para R\$25 por criança	"	"	49	21	246
(3) O Estado aumenta o benefício e expande a cobertura a todas as crianças até 14 anos	"	"	46	16	443

Fonte: Estudo complementar de José Ricardo Bezerra Nogueira e Rozane Bezerra de Siqueira (Universidade Federal de Pernambuco)

Um impacto significativamente maior tanto sobre a pobreza como sobre a indigência pode ser alcançado por meio da ampliação da cobertura do Bolsa Escola para todas as famílias com crianças e do aumento do benefício.

84. O impacto do programa Bolsa Escola sobre a pobreza no Ceará poderia ser potencialmente ampliado por meio de um financiamento complementar do Estado, para aumentar os benefícios e/ou sua cobertura. Como mostra a Tabela 5, um maior impacto marginal sobre a pobreza - em particular sobre a indigência - pode ser obtido por um aumento do valor do benefício, contudo uma redução ainda mais significativa tanto da pobreza como da indigência pode ser alcançada mediante a ampliação da cobertura do benefício a todas as famílias com crianças. Por exemplo, se o Estado mantiver as normas de cobertura do programa federal (apenas as famílias com crianças entre 7 e 14 anos teriam direito ao benefício) mas se elevasse os valores para R\$25 por criança, o programa reduziria as taxas de indigência de 26% para 21% (no entanto, o impacto

adicional sobre a pobreza seria marginal - caindo de 51% para 49%). A estimativa de custo desses benefícios para o estado é de R\$99 milhões - ou 2,3% do total de suas despesas<sup>38</sup>. Contudo, se o estado decidir aumentar o valor do benefício para R\$25 e ampliar a cobertura para todas as crianças de 0-14, a indigência cairia para 16% e a pobreza para 46%. O custo desse programa é substancialmente maior, R\$443 milhões - exigindo um financiamento adicional do Estado no valor de R\$296 milhões.

85. Estes são os efeitos imediatos projetados para a implementação desses programas de transferência de renda. Ao longo do tempo, os impactos sobre a pobreza e a indigência seriam ainda mais fortes. A Tabela 6 mostra o efeito combinado do crescimento contínuo (mantendo as taxas atuais durante os próximos 21 anos) com a ação redistributiva direta na forma das duas alternativas de programas de transferência de renda dirigidos às famílias pobres com crianças do Ceará - o Bolsa Escola federal, de R\$15 e um suplemento ao programa Bolsa Escola com um financiamento estadual.

Tabela 6: Estimativa das taxas de indigência e pobreza do Ceará em 2020				
Descrição do programa	ANTES (1999)		DEPOIS (2020)	
	Pobreza	Indigência	Pobreza	Indigência
(1) Crescimento de 4%	51	26	35	16
(2) Crescimento de 4% + R\$15 do programa federal Bolsa Escola	"	"	32	13
(3) Crescimento de 4% + Bolsa Escola complementado pelo Estado (R\$25 por criança, todas as crianças até 14 anos)	"	"	26	7

Fonte: Estudo preliminar de José Ricardo Bezerra Nogueira e Rozane Bezerra de Siqueira (Universidade Federal de Pernambuco)

86. O objetivo desses cenários é ilustrar seus possíveis impactos. Faz-se necessário realizar um trabalho mais detalhado para avaliar as diversas possibilidades de formato, levando em consideração as restrições fiscais e as opções administrativas. O Estado dispõe, em princípio, de três alternativas: assegurar o bom funcionamento de qualquer esquema federal, disponibilizar fundos suplementares relativamente modestos e focados, com o objetivo principal de acelerar o desenvolvimento de capital humano entre os pobres (essa opção provavelmente priorizaria o desenvolvimento da primeira infância e a manutenção das crianças maiores no ensino fundamental e médio), e utilizar a estrutura do programa Bolsa Escola como um meio de provocar impactos relativamente rápidos sobre a renda de um grande número de pobres - inclusive as crianças que já frequentam o ensino fundamental.

87. Gestão de risco da seca: caminhando para uma nova abordagem. O grupo mais pobre no Ceará é constituído pelas famílias de agricultores rurais que possuem pouca ou nenhuma terra, muitas das quais praticam a agricultura pelo sistema de parceria ou de arrendamento. Um milhão e seiscentas mil pessoas depende basicamente da agricultura de subsistência dependente da chuva, incluindo pequenos agricultores e

<sup>38</sup> Esse valor representa o custo total dos benefícios a serem pagos (R\$246 milhões), descontada a participação do Governo Federal no programa Bolsa Escola (R\$147 milhões).

trabalhadores rurais permanentes ou diaristas. Como observamos acima, esses grupos apresentam níveis de pobreza ou de indigência muito elevados - mesmo nos anos em que não há seca. Esses grupos, incluindo agricultores e trabalhadores rurais permanentes ou diaristas, são particularmente vulneráveis nos anos de estiagem, quando perdem a maior parte de seus meios básicos de sustento. Os trabalhadores não-agrícolas das áreas rurais e das pequenas cidades também são afetados nesses períodos devido aos efeitos indiretos da redução abrupta dos rendimentos provenientes da agricultura. Com a inesperada pouca chuva em 2001 (causada pela baixa precipitação atmosférica e/ou má distribuição das chuvas) existe uma grande preocupação com a vulnerabilidade dessas pessoas. Essa estiagem ocorreu no momento em que o Governo do Ceará já estava considerando novas abordagens para a futura gestão de risco da seca (de fato, as previsões de chuva para essa estação foram positivas, com expectativa de seca para a estação de 2001/2002).

88. O Nordeste do Brasil tem uma longa tradição de iniciativas de combate à seca, que abrange uma combinação de obras públicas ("frentes de trabalho"), provisão de alimentos e créditos emergenciais. Essas iniciativas envolvem substanciais recursos federais, embora o governo do Ceará também tenha complementado essas verbas, principalmente na última seca de 1998. Restrições de financiamento constituem uma razão forte para a atual reavaliação das estratégias de gestão da seca.

89. As evidências agregadas das tendências da pobreza no Ceará não indicam nenhum aumento da pobreza rural em 1998 - o que deve ser interpretado como um sinal de sucesso (ver a Figura 10, acima). No entanto, é grande o descontentamento com os programas existentes, incluindo os esquemas de obras públicas. Em particular, existe uma longa tradição de apropriação indevida de grandes parcelas dos recursos por vários grupos - dos "industriais da seca", que obtêm os contratos, aos grandes latifundiários, que conseguem as obras públicas para as suas terras. De fato, há indícios de que o Ceará erradicou esse problema na gestão da seca de 1987, quando o serviço de extensão rural foi encarregado da administração dos recursos e trabalhou junto às comunidades e às novas estruturas municipais.<sup>39</sup> Contudo, há registros de que a administração da seca voltou aos antigos mecanismos institucionais nas secas posteriores. Além desse principal foco de preocupação, existem os problemas de que muitos esquemas são considerados improdutivos ou abandonados antes de sua conclusão - por exemplo, muitos pequenos projetos de irrigação foram interrompidos pela metade. Embora haja poucas evidências quantitativas, muitos acreditam que uma grande parcela dos necessitados não é atingida, e que, quando as pessoas conseguem emprego, é por uma forma ineficiente e indigna de transferência de recursos. A preocupação com a má focalização dos fundos das frentes de trabalho, os desvios de fundos para os grupos não integrantes da população-alvo e os impactos sociais negativos, presentes na "política da seca" foram as principais razões do governo ter eliminado as frentes de trabalho, da maneira como funcionaram no passado.

---

<sup>39</sup> Ver Tandler (1997).



90. Como a eficácia do combate à seca pode ser melhorada, de modo a se tornar uma rede de proteção social? Como afirma Amartya Sen em seu trabalho clássico sobre a fome, o problema principal da seca, geralmente, não é a falta de disponibilidade de alimento, mas a perda real de renda dos agricultores e de outros trabalhadores assalariados, que lhes confere poder aquisitivo para comprar alimentos. Os trabalhadores assalariados não-agrícolas também podem se tornar um grupo vulnerável devido aos efeitos secundários sobre os seus empregos nas economias locais que dependem da agricultura, ou por causa dos aumentos de preço dos alimentos.<sup>40</sup> Além disso, muitos programas agrícolas costumam focalizar os proprietários ou os arrendatários de terras, e não os trabalhadores agrícolas. A conclusão então é que qualquer esquema precisa restaurar o poder de compra e abranger todos os grupos vulneráveis - por meio de mecanismos de disparo objetivos. O Governo do Ceará está interessado nos programas de “seguro contra perdas de safras” para incentivar as famílias pobres a adotar novos pacotes de tecnologias de alta produtividade (por exemplo, sementes aperfeiçoadas que são fornecidas a crédito) e assim melhorar a expectativa de renda (para subsistência e geração de superávits). A intenção é fornecer alguma segurança para os agricultores que assumem riscos que podem gerar retornos crescentes-para objetivos de desenvolvimento a longo prazo.

91. No entanto, o problema real no curto prazo reside em como restaurar o poder de compra dos grupos vulneráveis-claramente a questão principal no Nordeste do Brasil. Não somente os mais pobres estão sofrendo perdas em suas colheitas ou nos seus rendimentos reais equivalentes à alimentos, como também vivem em sociedades nas quais tradicionalmente as pessoas com maior influência política se apropriam e controlam os recursos públicos-o que constitui precisamente a preocupação do Governo do Ceará com o desvio de verbas do combate à seca que prejudicam os mais necessitados. Os mecanismos administrativos de identificação dos grupos mais afetados normalmente falham, tanto devido a instituições fracas e à escassez de informação, como-o que é mais importante-às estruturas de poder locais. Esta é a razão da preferência pelos programas que selecionam por si só a clientela, em detrimento de outros que dependem de inscrição (por exemplo, por meio de um cadastro).

92. Essa é uma preocupação legítima, mas os esquemas de obras públicas, ou uma remuneração baixa para o trabalho (workfare) pode se constituir em um instrumento eficaz para lidar com essas dificuldades. Muitos outros países têm utilizado o sistema de workfare durante os períodos de seca ou de outros tipos de choques econômicos, tanto países mais pobres que o Ceará, como a Índia, quanto outros que estão em muito melhor situação, como a Argentina e a Colômbia, na América Latina, a Coreia, no Leste asiático durante a crise recente, e os Estados Unidos na época do New Deal, nos anos 30. Novas evidências da Argentina e da Coreia mostram, por exemplo, que esses instrumentos alcançaram os pobres de modo eficaz. No entanto, a formatação é essencial, particularmente em duas áreas: o valor do salário deve ser baixo, para garantir

---

<sup>40</sup> Sen (1982).



que só os mais carentes procurem o trabalho, e as obras públicas devem se restringir a projetos importantes para as comunidades pobres. O exame dos esquemas implementados em 1998 sugere que a formatação foi fraca em ambos os aspectos, embora os benefícios para os pobres tenham sido significativos.<sup>41</sup>

93. Em vista da preocupação que os programas anteriores tenham sido parcialmente apropriados por grupos relativamente abastados e/ou por não-agricultores e tenham excluído muitos dos agricultores de subsistência realmente necessitados, o que pode ser feito especialmente quando a seca já tiver atingido o seu ponto mais alto? As evidências internacionais sugerem uma abordagem em dois níveis para atender os necessitados, com um foco central em mecanismos transparentes:

- Identificação e focalização: focalizar os recursos para as áreas geográficas (e famílias) mais afetadas, utilizando indicadores objetivos, como os dados pluviométricos, que estão sempre disponíveis ao público (incluindo tanto o uso de mecanismos tradicionais-rádio-como modernos-Internet-para o compartilhamento de informações).
- Mecanismos de distribuição: utilizar mecanismos de distribuição que fazem chegar os recursos para as pessoas necessitadas nas áreas mais afetadas, com o mais baixo custo e menores vazamentos e incentivos negativos.

94. Há relatos de que o primeiro problema ocorreu no passado (do qual não dispomos de evidências sólidas), porém isso é tecnicamente mais fácil de ser tratado, em especial se estiverem disponíveis dados pluviométricos confiáveis e moderna tecnologia de informação, que existe no Brasil<sup>42</sup>. O desafio real está na segunda área, devido a todos os problemas relacionados à fragilidade institucional e à apropriação política. Para substituir os antigos sistemas de obras públicas, os governos do Nordeste tem interesse em se voltar para uma abordagem baseada fundamentalmente em informações cadastrais sobre o uso da terra para identificar os agricultores pobres mais vulneráveis ao risco potencial, combinado a indícios de perda de safra. As transferências em dinheiro poderiam então ser feitas a agricultores individuais, como um tipo de seguro.

95. A proposta do programa de “seguro de safra”. Durante o preparo deste documento, o Governo do Ceará estava considerando a implantação de um tipo de “seguro para perdas de safras”, que estaria disponível apenas para as pequenas propriedades agrícolas familiares com baixa expectativa de renda e de ativos. O programa objetiva fornecer aos agricultores uma compensação direta para as perdas de safra, mas em

---

<sup>41</sup> Ver World Bank (2000a).

<sup>42</sup> FUNCEME, a agência meteorológica do Ceará recebe dados pluviométricos de cerca de 500 estações no Estado. A fundação monitora as precipitações pluviométricas e utiliza essas informações juntamente com modelos de simulação (por exemplo, EPIC), para analisar a umidade do solo e a disponibilidade hídrica para as safras. Com base nesse monitoramento contínuo, são enviados alertas sobre as secas potenciais ao governo (por exemplo, SDR, SEPLAN), para pesquisas de campo mais aprofundadas com o objetivo de identificar as perdas reais de safras e a conseqüente declaração de seca - o que, na presente data, foi considerada como 60% ou mais de perda de safra.

contrapartida, eles devem participar de programas de alfabetização e/ou outros treinamento. Os critérios de pagamento do seguro e de elegibilidade ainda estão sendo discutidos. A idéia é que os agricultores recebam uma compensação e aperfeiçoem o capital humano e não apenas criar uma mera “infra-estrutura” construída a partir de baixas remunerações (workfare). Além disso, o Governo deseja introduzir pacotes tecnológicos destinados aos pequenos agricultores, abrangendo crédito e seguro, a fim de aumentar a renda e administrar melhor os riscos climáticos.<sup>43</sup>

96. Essa abordagem tem potencial e esquemas comparáveis de assistência em épocas de seca ou outros riscos climáticos estão sendo implementados em alguns países, como por exemplo, o México<sup>44</sup>. O sucesso do programa federal de previdência rural (documentado acima) - inclusive no Ceará -, e do Bolsa Escola e do PETI, em outros estados do Brasil, demonstra que as transferências de dinheiro que se baseiam nas características observáveis de um indivíduo ou uma família podem efetivamente atingir os grupos necessitados. No entanto, também existem riscos importantes na mudança rápida e generalizada para um novo esquema: em primeiro lugar, todas as preocupações a respeito da fraqueza institucional e da apropriação política local poderiam ser aplicadas com igual pertinência a esse programa de transferência de dinheiro; em segundo lugar, virtualmente, todas as experiências com programas emergenciais sugerem que o momento mais difícil para implementar um novo programa é durante um período de emergência. Esta é precisamente a razão pela qual recomenda-se que sejam formatados mecanismos institucionais permanentes cuja expansão seja rápida no contexto de um choque e com retração automática quando as condições melhoram.<sup>45</sup>

97. Além da transparência na alocação geográfica dos recursos, recomenda-se que o Governo do Ceará (bem como outros estados do Nordeste) busque experimentar diversas abordagens acompanhadas de monitoramento, avaliação e aprendizado sistemáticos. No entanto, a remoção súbita de todas as redes de proteção poderia ser uma estratégia muito arriscada até que mais informações estejam disponíveis. Em termos gerais, sugere-se uma abordagem em três etapas:

- A implementação, com base em esquemas-piloto, de novos esquemas que associem as transferências em dinheiro para agricultores que cultivem pequenos lotes e para trabalhadores agrícolas sem terra, nas áreas atingidas pela seca (utilizando

<sup>43</sup> É possível considerar também a concessão de um seguro para preço mínimo. O Grupo de Commodities do Banco Mundial (RDVCG) está considerando a implantação de um seguro para preços de commodities em diversos países.

<sup>44</sup> No México, há uma agência federal para gestão de desastres, a FONDEN, que implementa, entre outras atividades, um programa específico de assistência a catástrofes para pequenos agricultores que praticam a agricultura de grãos dependentes de chuva. Esse programa utiliza um cadastro de propriedades rurais e de plantações (já existe um programa governamental, PROCAMPO, que fornece aos pequenos agricultores uma renda complementar). O cadastro é feito com base na propriedade da terra. Foram definidos alertas climáticos objetivos e pagamentos (relativamente baixos) por hectare. Os pequenos proprietários não pagam por essa cobertura.

<sup>45</sup> Ver Ferranti et al (2000) e World Bank (2000/01)

os dados pluviométricos), a um misto de avaliação administrativa e discussões comunitárias, para identificar os grupos necessitados. Essa estratégia deve conter duas janelas: (a) uma rede de proteção básica, consistindo em um seguro gratuito e universal para desastres em áreas declaradas como secas, com base em um índice pluviométrico; e (b) um esquema de pagamento de seguro, ainda que subsidiado, vinculado à adoção de novos pacotes tecnológicos.<sup>46</sup>

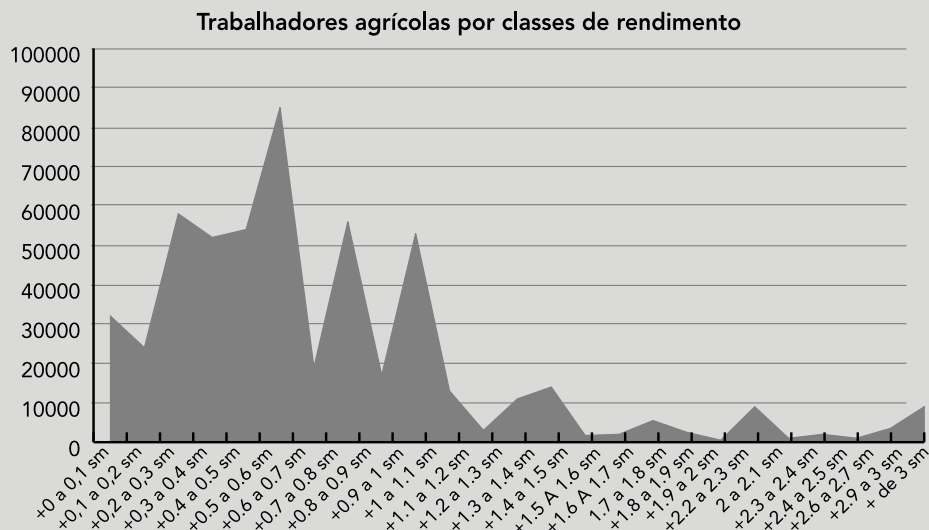
- A transformação das antigas práticas de combate à seca, as chamadas “frentes de trabalho”, em um programa de pagamento de salários - associado a esquemas comunitários nas áreas pobres atingidas pela estiagem-como no caso do Projeto São José-e nos municípios, ou a outros mecanismos existentes-como a manutenção de estradas-sendo os salários correspondentes ao patamar mais baixo da distribuição de remunerações em um ano normal. Essa iniciativa requereria mudanças temporárias nos critérios de alguns programas - no Projeto São José, por exemplo, frequentemente a mão-de-obra fornecida não é remunerada. O programa argentino Trabajar, utilizou o critério de remuneração equivalente a dois terços do rendimento do decil mais inferior, e permitiu mesmo assim uma oferta substancial de mão-de-obra. A análise dos dados sobre rendimentos em 1999 (ver a Figura 13) indica que a grande maioria de agricultores e trabalhadores ganhou menos de meio salário mínimo nesse ano, o que sugere que esse é o limite superior para os salários. Ainda que a primeira etapa das alocações de recursos possa se basear em dados pluviométricos, a extensão da oferta de mão-de-obra seria um indicador central da necessidade.
- Prosseguir com as análises e o planejamento para os anos vindouros, voltado para a criação de uma estratégia de gestão da seca associada ao desenvolvimento rural e às estratégias de redução da pobreza. São necessárias mais informações para desenvolver um seguro baseado em índices pluviométricos - especialmente de custo e estrutura financeira.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Este relatório não avaliou os pacotes de tecnologias disponíveis. No entanto, vale a pena notar que os trabalhos anteriores realizados no Ceará enfatizam a importância do papel decisório dos agricultores locais sobre as suas oportunidades e necessidades, com os recursos técnicos do governo servindo de apoio de acordo com a demanda. Ver Tendler (1997).

<sup>47</sup> Assistência técnica para uma avaliação da vulnerabilidade e do risco, bem como um plano de ação: análises técnicas estão disponíveis no Banco Mundial, e nos trabalhos da Universidade do Arizona e da UFC sobre vulnerabilidade à seca, e do Grupo de Israel, sobre desenvolvimento rural e regional. Seria muito útil a realização de uma pesquisa conjunta para monitorar e avaliar a gestão da seca.

**Figura 13: Distribuição da renda dos agricultores e trabalhadores agrícolas em relação ao salário mínimo em 1999**



Fonte: Cálculos do IPLANCE a partir de microdados da PNAD 1999

98. Levando-se em conta a incerteza gerada pelo primeiro e novo esquema, será importante continuar a destinação de recursos significativos para o segundo. Se o salário for estabelecido em um patamar suficientemente baixo (ao contrário da prática passada), não seria necessário impor novas restrições para a elegibilidade. O mais importante é que ambas as abordagens sejam sistematicamente avaliadas, usando rápidas análises qualitativas em 2001, com a participação da comunidade, e um exame quantitativo mais sistemático no futuro. Esse procedimento permitirá o desenvolvimento de formatos que forneçam mecanismos eficazes de proteção a longo prazo para os grupos mais vulneráveis no Ceará.

99. Programas de previdência social: o alto custo do subsídio às aposentadorias do setor público estadual. O Estado opera atualmente um programa de previdência social, que fornece aposentadorias para idosos, benefícios para deficientes e seguro de saúde para os servidores públicos. O custeio total desse programa foi de R\$480 milhões em 2000, correspondendo a 11% do total de gastos estaduais e a 28% do total da folha de pagamento de pessoal nesse mesmo ano. Assim como em outros estados brasileiros, o programa previdenciário do Ceará não é financeiramente sustentável em seu formato atual, com um volume de pagamento de benefícios muito maior que as taxas de contribuição<sup>48</sup>. O custo do sistema aumentou na década de 90 e, em 2000, o Estado financiou cerca de 85% dos benefícios com recursos da arrecadação fiscal geral<sup>49</sup>. Da forma como está formatado, o sistema absorve uma parcela significativa das receitas estaduais para financiar um programa de transferências subsidiadas de renda, que não são de modo algum direcionadas aos pobres.

<sup>48</sup> Ver World Bank (2000c).

<sup>49</sup> Os benefícios pagos pelo programa de aposentadoria totalizaram R\$456 milhões em 2000, representando 28% de todos os gastos estaduais com pessoal nesse ano (ver a Tabela 4.4). A parcela desses custos que é subsidiada com receitas fiscais gerais (85%) representa 9,2% do total de despesas estaduais em 2000.

100. A reforma do sistema previdenciário estadual, centralizada em particular no aumento de sua sustentabilidade fiscal, contribuirá muito para melhorar política de combate à pobreza no Ceará - reduzindo os altos subsídios que não são dirigidos aos pobres, a fim de liberar recursos para o financiamento de outros programas de transferências mais voltados para as pessoas pobres. No entanto, os resultados dessa reforma serão observados somente a médio e longo prazo (em termos de liberação de recursos estaduais para outros programas). Por isso, embora essa mudança seja essencial, realisticamente, ela não pode ser encarada como uma fonte de recursos para os diversos projetos recomendados neste relatório, pelo menos no curto prazo.

## GOVERNANÇA E INCLUSÃO SOCIAL

101. Um processo de modernização includente requer um estado eficaz e que atenda às necessidades e demandas dos pobres. Não foi realizada uma análise institucional específica para este relatório, mas essas questões são de tal importância para todas as esferas da ação pública discutidas neste trabalho, que serão enfatizadas aqui.

102. Como observado na Seção III, os trabalhos anteriores realizados no Brasil e na América Latina documentaram como as instituições estaduais tendiam a trabalhar de modo a excluir os pobres e servir aos interesses das elites. No Ceará, as ações do governo na última década foram instrumentais para o início do combate a esses problemas, por meio de ativas intervenções estaduais para aumentar a orientação dos programas para os grupos pobres, motivar os servidores públicos e estimular a participação das comunidades locais. Exemplos dessas iniciativas abrangem os programas inovadores de agentes de saúde, os períodos de atuação eficaz do serviço de extensão agrícola, os trabalhos de desenvolvimento rural comunitário no âmbito do Projeto São José e as interações dinâmicas entre o governo e a sociedade civil local, em algumas áreas urbanas pobres. No entanto, a agenda ainda está longe de ser concluída. A qualidade da governança municipal, em particular, continua a ser muito variável e permanece a preocupação com a apropriação indevida dos recursos pelas elites locais, além da fraca coordenação dos serviços em nível municipal. Ao mesmo tempo, aumentam as demandas sobre os municípios e provavelmente aumentarão cada vez mais, se mais financiamentos forem canalizados para os governos locais por meio do Projeto Alvorada, que é uma iniciativa federal para canalizar recursos para programas novos ou já existentes nos municípios.

103. Uma dimensão particular dessa questão diz respeito aos grupos marginalizados, especialmente os jovens das áreas urbanas com baixo nível educacional ou poucas perspectivas de conseguir um trabalho decente, e que aderem às drogas, à violência e à prostituição.

104. O relatório contém uma série de recomendações nessa área para estudos e avaliações posteriores, incluindo:

- (a) avançar com os mecanismos participativos já existentes, como o dos agentes de saúde, o Projeto São José, etc., para desenvolver uma abordagem mais abrangente e coordenada, na qual os municípios se tornem ao longo do tempo o elemento central;
- (b) desenvolver mecanismos de monitoramento para acompanhar a relação entre a tomada de decisões descentralizada, as condições políticas e sociais locais, as alocações de recursos e os resultados da prestação de serviços - apoiados por iniciativas destinadas a promover a transparência e a "vigilância social";
- (c) realizar experiências com orçamento e planejamento participativo no nível municipal, vinculadas a planos locais de desenvolvimento e ao monitoramento dos resultados;
- (d) utilizar o governo eletrônico como um mecanismo de promoção da abertura de informações, do acesso dos pobres aos serviços e da redução do risco de corrupção nas licitações, de modo a complementar as instituições que provêem a base para a responsabilidade e correção social;
- (e) trabalhar com grupos da sociedade civil e fortalecer os programas estaduais existentes, direcionados aos principais grupos sociais excluídos - principalmente os adolescentes em situação de risco - para reintegrá-los na escola e no trabalho.

## IMPLICAÇÕES ESPACIAIS DE UM COMBATE RENOVADO À POBREZA E À DESIGUALDADE

105. Cada uma das áreas de política econômica ou setorial mencionadas acima possui uma dimensão espacial. O Ceará apresenta duas características marcantes da distribuição espacial da população e da qualidade de vida: em primeiro lugar, uma grande minoria de seus habitantes e quase metade dos pobres vivem em áreas dispersas do semi-árido e em zonas do sertão sujeitas a secas - freqüentemente em condições de extrema pobreza; em segundo, uma grande parcela da população urbana está concentrada em uma única região metropolitana (Fortaleza).<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Esta subseção se baseia, parcialmente, no estudo paralelo do Grupo de Israel, ver Bar-el 2001.

106. As difíceis condições agroecológicas limitam bastante a abrangência de uma ampla transformação da produtividade rural, o que se tornou uma característica muito marcante do crescimento eqüitativo em todos os casos de sucesso no Leste asiático, exceto nas cidades-estado de Hong Kong e Cingapura. A longo prazo, a migração rural-urbana será uma importante fonte de redução da pobreza. As oportunidades de trabalho urbanas, melhor educação nas áreas rurais e uma melhor infra-estrutura de comunicação apoiarão em conjunto esse processo migratório. No entanto, as evidências internacionais mostram que a transição dinâmica para locais predominantemente urbanos leva décadas, com apenas um leve declínio no número de pessoas que vivem nas áreas rurais - mesmo quando essas regiões são pobres em recursos. No Ceará, somente 12 de 184 municípios apresentaram crescimento populacional negativo no período de 1996-2000. Além disso, se observa frequentemente que as áreas rurais continuam a apresentar os maiores graus de pobreza e os piores indicadores sociais.

107. O formato das dimensões espaciais da política precisa corresponder ao apoio às áreas mais dinâmicas de crescimento do emprego com esforços redistributivos relacionados ao capital humano, renda corrente e fatores que afetam a qualidade de vida. Isso precisa ser feito levando em conta que a transição para uma sociedade predominantemente urbana levará décadas. Isso implica em um apoio relativamente significativo às áreas rurais pobres em termos de capital humano, transferências de renda e infra-estrutura básica, porém uma maior mais concentração no apoio ao aumento da produtividade das áreas com potencial produtivo. Em princípio, fazem sentido os planos atuais que visam tornar as cidades secundárias o centro das atenções - mas isso seria melhor determinado pela avaliação das áreas com real potencial, combinada a uma forte participação local. É importante que qualquer enfoque do desenvolvimento urbano no interior do estado seja integrado a uma ampla estratégia de desenvolvimento e redução da pobreza. Além disso, a análise da pobreza mostra que mais de um quinto dos pobres vive na área metropolitana de Fortaleza (especialmente nas periferias urbanas), e que a participação de Fortaleza no total de pobres tem aumentado. É importante não excluir esse grupo de qualquer estratégia de combate à pobreza.

108. O mapeamento espacial das recomendações está resumido na Tabela 7.

Tabela 7: Dimensões espaciais das recomendações para as políticas	
Área da estratégia	Dimensão espacial
Educação	Ampla equalização em todo o espaço: são necessárias ações afirmativas adicionais, para fornecer ensino fundamental de qualidade em todas as áreas rurais (para incluir os grupos mais desprovidos), complementadas por ensino médio e superior de alta qualidade nas cidades secundárias.
Transferências de renda	Equalização em todo o espaço: prioridade para grupos de indigentes levará a uma focalização desproporcional sobre as áreas rurais, e também uma focalização relativamente alta nas periferias urbanas das cidades secundárias e de Fortaleza.
Crescimento	Apoio básico para alguma infra-estrutura básica deve ser modestamente equalizador; é possível que o foco nas oportunidades produtivas, com base nas condições locais, leve à concentração da produção nas cidades secundárias e a um crescimento contínuo em Fortaleza. Isso seria complementado por esforços extras para atingir os locais mais pobres e as favelas de Fortaleza.
Instituições	Os municípios representarão a referência principal. O formato e as ações institucionais precisam equilibrar o acesso e o atendimento a todos – tratando especialmente das ineficiências e práticas clientelistas nas áreas rurais – ao mesmo tempo atentos à abrangência, tamanho e alcance eficiente das instituições (como foi demonstrado em alguns municípios excessivamente pequenos); a amplitude da descentralização geralmente dependerá do serviço específico. Além disso, uma política espacial eficaz também necessitará de diagnóstico, planejamento para todo o estado, além das ações das instituições estaduais existentes serem determinadas pela demanda, com espaço para sinergias onde já existam concentrações de instituições descentralizadas (como o SEBRAE).

109. A implementação de uma estratégia espacial mais articulada será melhor realizada se for apoiada pela avaliação das áreas de atual dinamismo e atividade, e moldando as reações das instituições, serviços e infra-estrutura a pressões de demanda. Esses procedimentos devem ser complementados por um exame mais aprofundado da base de dados gerais e de diagnósticos da distribuição espacial das ações públicas - trabalho que já está sendo realizado pelo governo. Embora a base de informações geográficas seja muito rica em algumas áreas, há uma escassez de dados sobre a distribuição rural-urbana dos gastos setoriais.

## FINANCIAMENTO E O LEGADO DA BOA GOVERNANÇA FISCAL

110. Muitas das ações propostas para ampliar o combate à pobreza e à desigualdade não implicariam em aumento de despesa. Por exemplo, a melhoria do ambiente de negócios para as pequenas e médias empresas está associada à política, mas não às despesas, e as mudanças no enfoque espacial dos programas envolveriam em grande parte realocações de recursos. As principais áreas que acarretariam aumento de gastos estão ligadas a qualquer suplementação ao programa Bolsa Escola e em menor escala a algumas das propostas para o setor de educação.

*O legado da boa governança fiscal é que hoje não existe nenhuma forma óbvia de sucesso garantido. Mais de 90% dos gastos dos programas vão para aqueles de importância primária ou secundária para a redução da pobreza*



111. O Ceará tem, merecidamente, conquistado uma reputação como um estado modelo na formulação de políticas eficazes - especialmente quanto à gestão fiscal. O crescimento foi acompanhado pela contenção de gastos públicos, que tem flutuado de modo bastante previsível entre 15% e 18% do PIB. Ao mesmo tempo, as despesas foram realocadas para as iniciativas de combate à pobreza - principalmente no desenvolvimento de capital humano (educação e saúde), enquanto foi reduzida a parcela do total de gastos com o serviço da dívida, o Legislativo e a Administração.

112. O legado da boa governança fiscal é que hoje não existe nenhuma forma óbvia de garantir o sucesso. O exame das despesas estaduais indica que mais de 90% dos gastos programáticos (diferentes daqueles com pessoal e administração) são alocados para projetos de importância primária e secundária para a redução da pobreza. Por essa razão, embora seja possível mudar a ênfase das despesas com programas, não existem possibilidades óbvias de corte dos gastos programáticos ou de onde se possa realocar fundos para financiar as políticas adicionais recomendadas neste relatório. Ao mesmo tempo, há pouco espaço para aumentar a receita fiscal. Por conseguinte, é provável que as fontes de financiamento adicionais para o Estado sejam providas apenas de modo incremental, a partir das receitas tributárias de crescimento contínuo e de uma avaliação mais detalhada das opções de realocação entre e no interior dos programas.

*As aposentadorias do setor público constituem uma área que ainda necessita de uma ampla reforma fiscal - o sistema requer uma alocação anual de recursos correspondentes a 9,2% das despesas estaduais*

113. Quanto aos gastos não-programáticos (administração, pessoal, etc.), como observamos anteriormente, as aposentadorias do setor público constituem a área onde ainda é necessária uma ampla reforma fiscal. Como o valor dos benefícios pagos ultrapassa largamente as contribuições, o sistema precisa de um subsídio do Estado correspondente a 9% do total de suas despesas, absorvendo assim uma parcela considerável dos recursos numa área que provoca pouco impacto sobre a redução da pobreza. As reformas nesse sistema produzirão efeito sobre as finanças estaduais apenas a médio prazo (o montante do subsídio será reduzido apenas de modo gradual). As reformas necessárias - o aumento do valor das contribuições e a redução do nível dos benefícios - constituem um desafio para a formulação e implementação, tanto porque as aposentadorias estaduais são regulamentadas pelo governo federal, como devido a dificuldade em obter apoio político para a dita reforma previdenciária. No entanto, a avaliação do espaço para efetuar manobras políticas e do potencial da poupança para financiar gastos mais voltados para os pobres são tarefas importantes.

114. Os incentivos fiscais para atrair as indústrias, uma das bases da estratégia de desenvolvimento econômico do Ceará, também absorvem uma parcela relativamente elevada (7%) do orçamento estadual. As reformas em curso desses incentivos em parte pretendem reduzir o valor dos mesmos enquanto parte do total de gastos. Embora essas mudanças sejam positivas, elas proporcionarão recursos adicionais reais limitados para o estado, na medida em que representam isenção fiscal, e as empresas talvez não tivessem se instalado no Estado na ausência desses incentivos.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Os subsídios adicionais para infra-estrutura e treinamento representam gastos "reais", em vez de isenção fiscal.

115. Podem ser encontrados recursos para o financiamento complementar do programa Bolsa Escola e para o aumento das despesas com educação dirigida aos pobres? Não existem áreas programáticas óbvias que possam ser cortadas, nem este relatório elaborou uma análise da eficácia e da racionalidade das despesas não relacionadas aos pobres. No entanto, é provável que esses recursos possam ser obtidos por meio de uma avaliação sistemática das opções de redução nos gastos previdenciários, nos subsídios à indústria (incluindo a infra-estrutura associada), nas despesas administrativas, bem como por meio da abertura de espaço para uma participação maior do setor privado nos financiamentos e na provisão de recursos, por exemplo, para o ensino médio e superior, a saúde curativa e os serviços urbanos. Nos futuros ciclos orçamentários, essa estratégia poderia ser ainda mais fortalecida mediante a vinculação dos gastos tanto às estratégias de saída da pobreza, como à análise da combinação entre as iniciativas públicas e privadas, e à avaliação do custo-benefício. A base de informações para esse processo pode ser seguramente melhorada por meio do monitoramento das despesas e da comparação dos gastos com os resultados.

## O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA

116. Este relatório desenvolveu uma série de recomendações com vários graus de especificidade, baseando-se em uma avaliação relativamente rápida da situação atual. As tabelas seguintes contêm resumos dos diagnósticos e das possíveis ações a serem implementadas a curto e médio prazo. Contudo, ao finalizar este documento, é importante reiterar algumas das conclusões transversais, especialmente as relacionadas ao planejamento das políticas.

- Não existem soluções rápidas para a redução da pobreza e da desigualdade, nem modelos mágicos alternativos para uma sociedade como a do Ceará;
- O combate à pobreza e à desigualdade necessitará de medidas complementares que perpassam muitas áreas de ação pública;
- A capacidade de avaliar a eficácia dos programas é atualmente limitada pela escassez de análises estruturadas;
- Embora as orientações gerais possam estar claras, a formulação específica das políticas - e uma implementação ainda mais eficaz - dependerá criticamente da interação entre instituições públicas, empresas privadas, comunidades, grupos políticos, agentes da sociedade civil, etc.;
- Todos esses elementos implicam um processo de aprendizagem, experimentação e avaliação.

O Quadro 7 descreve alguns dos elementos do processo de formulação e avaliação das políticas, que poderiam fundamentar o trabalho de desenvolvimento das estratégias futuras.

117. Esta mensagem final sobre o processo pode ser uma das mais importantes deste relatório. Para fortalecer a base para a formulação de uma estratégia de redução da pobreza, seria conveniente desenvolver um processo de pesquisa sistemática das condições existentes, ligado a uma avaliação mais estruturada dos resultados e a uma análise sistemática do impacto das despesas governamentais em termos do papel das ações públicas e privadas, e do custo-benefício dos gastos. A participação das partes interessadas é cada vez mais reconhecida como um elemento-chave para o diagnóstico preciso, o acordo sobre as linhas a serem seguidas, a implementação e avaliação. Existem técnicas para estabelecer esse processo, tanto no nível "tecnocrático", do diagnóstico técnico da pobreza e dos programas, como sobre a forma de alcançar um efetivo engajamento participativo. Todos esses métodos podem ser associados a sistêmicas de compartilhamento e discussão das opções e suas conseqüências - ligados a objetivos acordados - nos níveis estadual e municipal.

**Quadro 7. O processo de formulação das políticas de desenvolvimento e redução da pobreza**

É cada vez mais reconhecido, tanto nos países ricos como pobres, que o processo de formulação, implementação e avaliação é essencial para o sucesso das políticas. Existem duas razões para isso: em primeiro lugar, a ação pública é sempre executada com informações limitadas e a avaliação das experiências concretas é essencial para compreender o que funciona em determinadas condições; em segundo, a participação dos agentes envolvidos é importante para as escolhas sociais e para uma melhor formulação. Por sua vez, o processo contém, da mesma forma, ambos os elementos das técnicas de formulação e avaliação, e de processo social.

118. Hoje já se encontra disponível uma série de técnicas que associam a formulação das políticas aos resultados de redução da pobreza e melhoria da distribuição de renda:

- Perfis da pobreza, que associam várias dimensões das privações a local, trabalho, educação, gênero e a outras características dos grupos.
- Análise da dinâmica das mudanças em diferentes grupos ou as estratégias de saída da pobreza - que são freqüentemente heterogêneas.<sup>52</sup>
- Avaliação dos papéis potenciais dos agentes públicos, privados e da sociedade civil, levando em conta especialmente a lógica da intervenção pública - em relação às falhas do mercado, aos problemas da ação coletiva ou às preocupações distributivas que, de outra forma, não seriam abordados.

<sup>52</sup> Para este relatório, foi realizado um trabalho preliminar de definição das estratégias potenciais de saída da pobreza para diferentes grupos de pobres, que forneceu dados para a análise das opções de estratégias e gastos - ver a análise complementar em World Bank (2001e).

- Utilização de uma série de avaliações de projetos, tanto ex ante como simulações para avaliar os impactos distributivos das opções.

119. A vinculação entre os gastos públicos e seus efeitos, ou seja, a avaliação do custo-benefício, e o desenvolvimento da base de informações para essa análise, tanto em relação a programas transversais que envolvem vários municípios quanto para o benchmarking da eficácia em relação a outros estados ou países.

120. Avaliação ex post do impacto das políticas ou dos investimentos utilizando uma combinação de técnicas estatísticas quantitativas - incluindo grupos de controle - para analisar as mudanças promovidas por uma intervenção, combinada com métodos qualitativos e participativos, com o objetivo de oferecer perspectivas complementares.<sup>53</sup>

121. É importante que essas técnicas sejam permeadas por processos de debate social, tanto na formulação quanto na avaliação. Muitas sociedades estão adotando cada vez mais metas quantitativas para uma melhor visualização de suas expectativas e organização de suas reflexões- desde as sociedades de baixa-renda empenhadas na redução da pobreza às promessas de progresso social da União Européia.

122. O Ceará tem sido ativo no desenvolvimento, tem continuamente aprimorado sua visão, e feito consultas periódicas sobre esse tema. Existe espaço para vincular esse esforço de uma forma mais estruturada às mudanças potenciais da pobreza e, para ao longo do tempo, desenvolver um uso mais sistemático da avaliação, do debate e da reformulação das políticas e dos programas.

---

<sup>53</sup> As boas práticas de avaliação envolvem a combinação de estatísticas e análises qualitativas cuidadosas do processo, de preferência associadas a processos participativos, ver Baker (2000).

Tabela 8: Resumo das recomendações de políticas de crescimento com equidade

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema/Indicador	Diagnóstico	Recomendações de políticas
Todos que recebem renda	O crescimento agregado do Ceará acima da média do Brasil, mas ainda insuficiente	O crescimento acima da média pode ser atribuído a: governança eficaz, inclusive gestão fiscal, continuidade das políticas, infra- estrutura e política industrial. Um crescimento mais rápido do Brasil poderá ajudar no futuro, mas – combi- nado com a desvalo- rização da moeda – as empresas do Sudeste podem ter menor disposição para se re-localizar.	Curto prazo Manter uma boa governança geral e um bom desempen- ho fiscal, apoiados por forte infra-es- trutura e políticas setoriais (ver abaixo).  Médio prazo Administrar a tran- sição para o novo governo. Desenvolver a base de capacitação pro- fissional e o ambien- te econômico para as novas indústrias e serviços necessários a longo prazo.
Produtores e trabal- hadores e rurais  Estratégias de saída: Aumento da produ- tividade agrícola, do emprego rural não- agrícola, da migra- ção para Fortaleza e cidades secundárias.	Agricultura com baixa produtivi- dade, estagnada e vulnerável à seca	Existe solo fértil no sertão, mas o clima semi-árido dificulta uma maior expansão. Esse fator foi exac- erbado no passado pela crise do al- godão e pela posse desigual da terra. A migração para out- ros locais é parte de uma solução a longo prazo, mas demor- aria décadas. Há oportunidades modestas para muitos agricul- tores e potencial para promover um grande aumento de produtividade para poucos.	Curto prazo Implementar a próxima fase do Projeto São José, com o objetivo de promover um modesto aumento da produtividade (além de benefícios sociais) para um grande número de pessoas. A gestão da seca deve se apoiar em mecanismos estab- elecidos de pro- gramas de trabalho, associados a me- canismos participati- vos (incluindo o PSJ ou outros serviços agrícolas).  Médio prazo Implementar uma estratégia rural com enfoque espacial, baseada no diag- nóstico do potencial competitivo, espe- cialmente vinculado ao uso da água.

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema/Indicador	Diagnóstico	Recomendações de políticas
<p>Trabalhadores formais e informais urbanos</p> <p>Estratégias de saída: Aumento da oferta de emprego formal e informal em Fortaleza e nas cidades secundárias.</p>	<p>Lento crescimento do emprego na indústria e no setor de serviços, concentração na área metropolitana de Fortaleza</p>	<p>A política industrial foi aparentemente bem-sucedida na atração de empresas, priorizando novos entrantes, porém apresentando uma média limitada de criação de emprego. Os incentivos de localização no interior causaram muita dispersão e desfavoreceram a formação de possíveis clusters. Foi dispensada relativamente pouca atenção às atividades produtivas já existentes até há pouco tempo. O turismo tem crescido rapidamente e é intensivo em emprego.</p>	<p>Curto prazo</p> <p>Implementar a nova estratégia já em formulação que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avalie as atividades existentes na indústria e no setor de serviços</li> <li>• Apóie a concentração de indústrias nas cidades secundárias, onde for economicamente viável</li> <li>• Utilize benchmarking para comparar as atividades produtivas do estado com as correspondentes em outros estados/ países, a fim de assegurar o potencial de competitividade</li> <li>• Identifique os gargalos de infra-estrutura e de mercado</li> <li>• Utilize as instituições públicas e privadas já existentes ou as novas parcerias para apoio aos diagnósticos</li> <li>• Reduza progressivamente os subsídios à indústria; nos casos de uso, esses devem ser vinculados a atividades com alto potencial de geração de emprego</li> </ul> <p>Médio prazo</p> <p>Monitorar, avaliar e analisar ativamente e de forma participativa, e replanejar continuamente a estratégia.</p>

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema/Indicador	Diagnóstico	Recomendações de políticas
<p>Trabalhadores informais e autônomos</p> <p>Estratégias de saída: Aumento da produtividade das empresas informais (legalização de algumas).</p>	<p>Baixa produtividade das micro, pequenas e médias empresas</p>	<p>Alta carga reguladora, que inclui seis semanas para formalização e registro de empresas. Mercados e informações relacionadas limitados. Alto custo do capital de giro a curto prazo e capital de longo prazo limitado, associado em parte à baixa titularidade. O SEBRAE oferece uma ampla gama de serviços, mas não é clara a magnitude de seu impacto. Setor tecnológico emergente, mas baixa densidade de telefonia fixa. Mercado de telefonia precário.</p>	<p>Curto prazo</p> <p>Reintroduzir os mecanismos de compras governamentais voltadas para as pequenas e médias empresas. Ampliar o Creditamigo e outros programas de microcrédito. Desenvolver programas para melhorar radicalmente o ambiente de negócios das pequenas e médias empresas.</p> <p>Médio prazo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar a titularidade</li> <li>• Simplificar a concessão de licenças</li> <li>• Orientar o treinamento e a prestação de serviços para atuarem de acordo com a demanda - por exemplo, mediante a utilização de cupons de crédito</li> <li>• Incentivar nos bancos os departamentos de empréstimo para pequenas e médias empresas.</li> <li>• Criar políticas setoriais possíveis, como por exemplo, no setor de processamento e exportação de frutas</li> <li>• Criar políticas industriais e de serviços para incentivar os vínculos com as grandes empresas e a utilização de TI.</li> </ul>

Tabela 9: Educação – Recomendações

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema	Diagnóstico	Recomendações para as políticas
<p>Crianças pobres até 6 anos</p> <p>Estratégia de saída: Participação nos programas de DPI e pré-escolares.</p>	<p>1. Baixos índices de matrícula escolar e de qualidade dos programas para Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) e pré-escolares</p> <p>(11% das crianças até 3 anos participam dos programas de DPI e 72% das crianças de 4 a 6 anos freqüentam os programas pré-escolares)</p>	<p>Baixa qualidade dos serviços: 39% dos professores da pré-escola não completaram o ensino secundário. Os municípios são responsáveis pela provisão desses serviços; a cobertura e a qualidade dos serviços é pior nos municípios mais pobres.</p>	<p>Médio prazo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ampliar os programas para treinamento de professores da pré-escola.</li> <li>2. Treinar os agentes comunitários de saúde para que se tornem provedores de serviços de DPI.</li> <li>3. Utilizar as ONGs como provedoras de serviços.</li> <li>4. Aumentar os recursos estaduais para DPI e para serviços pré-escolares.</li> </ol>
<p>Crianças e jovens pobres de 6 a 18 anos</p> <p>Estratégia de saída: Desenvolvimento de capital humano (frequentar o ensino fundamental e médio).</p>	<p>2. Baixa qualidade do ensino fundamental</p> <p>(46% dos alunos concluem a 8ª série no tempo previsto, os resultados do Estado nos testes de aferição estão abaixo da média nacional)</p>	<p>Baixa qualificação e especialização dos professores. Falta de padrões operacionais que possam ser aplicados de modo uniforme em todas as escolas. Falta de material didático nas escolas.</p>	<p>Médio prazo</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Expandir a todas as municipalidades o apoio especial destinado aos municípios pobres (financiamento condicionado a melhores padrões educacionais e de contratação de professores).</li> <li>6. Aumentar a provisão estadual de material didático.</li> </ol>
<p>Crianças pobres em idade escolar das áreas rurais</p> <p>Estratégia de saída: A mesma mencionada acima.</p>	<p>3. Bolsão de grave baixa qualidade nas escolas municipais, (especialmente da 5ª a 8ª série); as crianças rurais não ultrapassam o início do ensino médio</p>	<p>A contratação de professores municipais não se baseia na qualificação. As escolas municipais não têm acesso a treinamento de professores e a sistemas de monitoramento atualmente em vigor nas escolas estaduais. Baixa capacidade administrativa, acesso limitado a sistemas de gestão financeira</p>	<p>Curto prazo</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Implementar um sistema de monitoramento da utilização do FUNDEF (subsídios federais para o ensino municipal).</li> </ol> <p>Médio prazo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Fornecer assistência técnica sobre gestão financeira no setor educacional para os municípios.</li> </ol>



Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema	Diagnóstico	Recomendações para as políticas
<p>Novos entrantes pobres no mercado de trabalho (de 15 a 24 anos)</p> <p>Estratégia de saída: Desenvolvimento de capital humano (programas de treinamento), migração.</p>	<p>4. Um grande número de jovens com baixo nível educacional entra no mercado de trabalho</p> <p>(60% da população urbana entre 15 e 24 anos têm menos de 8 anos de estudo)</p>	<p>Baixa qualidade do ensino fundamental. Educação e treinamento de adultos com pouca cobertura e eficácia desconhecida.</p>	<p>Curto prazo</p> <p>9. Avaliar os programas de educação de adultos quanto ao impacto sobre o emprego e a renda dos beneficiados.</p> <p>Médio prazo:</p> <p>10. Diversificar o currículo da educação de adultos; oferecer uma "certificação de competência".</p>
<p>Alunos em idade de freqüentar o ensino médio e superior</p> <p>Estratégia de saída: Desenvolvimento de capital humano –alcançar níveis de educação superior.</p>	<p>5. Baixas taxas de matrícula e de qualidade no ensino médio</p> <p>(30% da população entre 15 e 19 anos está matriculada no ensino médio)</p>	<p>A distribuição das escolas de ensino médio está voltada para as áreas urbanas; há disparidades no acesso e na qualidade entre os diferentes grupos de renda. Os currículos escolares não correspondem à demanda do mercado de trabalho. 17% dos professores do ensino médio não atendem aos padrões estaduais.</p>	<p>Médio prazo:</p> <p>11. Fornecer bolsas de estudo para estudantes de baixa renda que freqüentam o ensino médio (Bolsa Escola).</p> <p>12. Implementar programas que utilizem alunos universitários como professores nas áreas distantes.</p> <p>13. Renovar as instalações do canal estadual de TV (TVC); ampliar a grade de matérias oferecidas pela TV.</p>

Tabela 10: Transferências de renda – Recomendações

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema/Indicador	Diagnóstico	Recomendações para a política
<p>Famílias pobres com crianças até 14 anos</p> <p>Estratégia de saída: Transferências de renda para as famílias pobres, além de investimento em capital humano (frequência na escola) dirigido a crianças.</p>	<p>1. Os índices de pobreza diminuem lentamente apesar do crescimento econômico; a pobreza está concentrada nos jovens</p> <p>(Os índices de pobreza se mantiveram estagnados no Ceará entre 1995 e 99; 44% dos pobres têm menos de 15 anos; dois terços dos jovens vêm de famílias pobres.)</p> <p>2. O programa federal Bolsa Escola terá um impacto importante porém modesto sobre a pobreza.</p>	<p>Taxas de crescimento atuais projetadas para reduzir a pobreza em 3% em 5 anos.</p> <p>Os programas de transferência de renda existentes excluem as famílias pobres com crianças.</p> <p>Os filhos de famílias pobres apresentam baixo aproveitamento escolar, alto grau de repetência e de abandono da escola, além de entrarem cedo no mercado de trabalho, recebendo salários abaixo da linha de pobreza.</p> <p>O programa se destina a reduzir a pobreza em menos de um ponto percentual e a indigência em 2 pontos percentuais (o valor de R\$15 do benefício é baixo e a cobertura se restringe às crianças entre 7 e 14 anos.)</p>	<p>Curto prazo</p> <p>1. Suplementar o programa federal Bolsa Escola (aumentar o valor do benefício de R\$15 para R\$25 ao mês, até o máximo de R\$75, e expandir a cobertura para todas as crianças até 14 anos)</p> <p>Impacto: redução de 5% no índice de pobreza e de 10% na taxa de indigência.</p> <p>Custo: R\$296 milhões (somente os benefícios), correspondentes a 6,9% das despesas estaduais.</p> <p>Médio prazo:</p> <p>2. Expandir a cobertura do Bolsa Escola para as escolas do ensino médio (ou seja, adotar o modelo do programa Progreso do México).</p> <p>Introduzir cartões inteligentes e outras opções de TCI para melhorar a eficiência e a transparência dos sistemas de distribuição de benefícios.</p>

Grupo populacional/ Estratégia de saída da pobreza	Problema/Indicador	Diagnóstico	Recomendações para a política
<p>Famílias de trabalhadores agrícolas e não-agrícolas afetadas pela seca.</p> <p>Estratégias de saída: Transferências de renda associadas à insegurança e ao risco de pobreza, como complemento às estratégias de médio e longo prazo relativas a migração e irrigação.</p>	<p>1. Grupos com alto nível de pobreza estrutural em grande risco nos anos de seca, inclusive em 2001.</p>	<p>Preocupação de que os programas existentes não alcancem todas as pessoas necessitadas, nem estejam suficientemente vinculados ao desenvolvimento a longo prazo.</p> <p>Na formulação dos novos programas é importante experimentar alternativas que atinjam diferentes grupos: pequenos agricultores, e trabalhadores agrícolas sem terra e não-agrícolas afetados pela seca.</p>	<p>Curto prazo:</p> <p>Apresentar opções de programas para as áreas afetadas pela seca (de acordo com informações pluviométricas objetivas) que incluam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seguro para colheitas, com duas vertentes potenciais: (a) cobertura básica universal para todos os pequenos agricultores (b) cobertura adicional com prêmio subsidiado para os agricultores participantes, vinculado à aquisição de novos pacotes tecnológicos.</li> <li>1. Reformar o sistema de pagamento dos trabalhadores alistados nas frentes de trabalho para valores correspondentes àqueles mais baixos pagos a trabalhadores rurais temporários em anos normais, e ligar esse mecanismo aos programas em curso e a projetos comunitários (por exemplo, incluindo o pagamento de salário no Projeto São José).</li> <li>3. Criar mecanismos quantitativos e participativos para acompanhar e avaliar a eficácia das opções de programas.</li> </ol> <p>A médio prazo</p> <p>Avaliação e replanejamento constantes.</p>



## BIBLIOGRAFIA

- Abers, Rebecca Neaera. *Inventing local democracy - grassroots politics in Brazil*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Alves, Francisco Ferreira. Possíveis explicações para o crescimento econômico diferenciado do Ceará, Frente ao Brasil: IPLANCE, texto para discussão, 2001.
- Arretche, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- Baker, Judy L. *Evaluating the impact of development projects on poverty*. Washington, DC: World Bank, 2000.
- Banco do Nordeste. *Projeto Novo Modelo de Irrigação*. Fortaleza, Ceará, 2000.
- Bar-el, Raphael; Shachar, Arie; Schwartz, Dafna; Bentolila, David. *Promoting economic development in the interior of Ceará*. Report prepared for the Government of Ceará. Jerusalem, 2001.
- Barros, Ricardo Paes de; Mendonça, Rosane. 1997. *Costs and benefits of preschool education in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.
- Blackburn, James. *Popular participation in Bolivia, rights versus a clientelistic political culture?* Lima, 2001. Mimeo.
- Camargo, José Márcio; Ferreira, Francisco H.G. *O benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*. Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2001.
- Case, Anne; Deaton, Angus. "Large cash transfers to the elderly in South Africa". *Economic Journal* 108 (Sept): 1330-1361, 1998.
- Castells, Manuel. *The power of identify*. Blackwell Publishers, 1997.
- Chu, Ke-Young; Davoodi, H.; Gupta, Sajeew. "Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries". IMF Working Paper 0062, 2000.
- Dar, Amit; Tzannatos, Zafiris. *Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations*. SP Discussion Paper No. 9901. Washington, DC: World Bank, 1999.
- De Ferranti, Guillermo Perry; Gill, Indermit; Serven, Luis. *Securing our future in a global economy*. Washington, DC: World Bank, 2000.

De Soto, Hernando. *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic Books, 2000.

De Soto, Hernando. *The other path*. Harper Collins, 1989.

Diógenes, Glória. *Cartografias da cultura e da violência - gangues, galeras e o movimento Hip Hop*. São Paulo: Annablume, 1998.

Drèze, Jean; Sen, Amartya. *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

Evans, Alison. "Working paper to address spatial considerations in national poverty reduction processes". Collaborative Program for Rural Development. World Bank/UK DFID, December 2000.

Ferreira, F.H.G.; Barros, R. Paes de. "The slippery slope: explaining the increase in extreme poverty in urban Brazil; 1976-1996". *Revista de Econometria*, 19 (2), pp.211-296, 1999.

Ferreira, Francisco H.G.; Leite, Phillippe George. "Effects of expanding education on the distribution of income in Ceará: a micro-simulation." *WIDER Discussion Paper* #2001/88.

Government of Bolivia, Vice Presidency for Popular Participation/World Bank. *Estudio de productividad rural y manejo de recursos naturales*. La Paz, 1998.

Governo do Ceará. *A escola do novo milênio*. Fortaleza, SEEC, 2000b.

Governo do Ceará. *Todos pela Educação de Qualidade para Todos*. Fortaleza: Secretaria de Educação (SEEC), 1995.

Governo do Ceará. *Consolidando o novo Ceará: Plano de Desenvolvimento Sustentável, 1999-2002*. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), 2000a.

Governo do Ceará. *Informações educacionais do Estado do Ceará. Reunião dos Secretários Estaduais de Educação*. Fortaleza: INEP, 1999.

Governo do Ceará. *Mensagem à Assembléia Legislativa*, 2001.

Grosh, Margaret. *Administering targeted social programs in Latin America: from platitudes to practice*. Washington DC: World Bank, 1994.

Juhn, C. et al. "Wage inequality and the rise in returns to skill". *Journal of Political Economy*. January. pp. 410-442, 1993.

Kenny, Charles et al. Information and communication technologies and poverty. Draft - February 2001. Washington, DC: World Bank, 2001.

Leite, Pedro Sisnando. Estratégia para o desenvolvimento econômico com menos pobreza rural no Ceará. Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado do Ceará, novembro de 2000.

Maia, Maria et al. Qualidade e equidade no Ceará: dimensionando disparidades educacionais. Projeto de Qualificação Básica (1993-2000). Fortaleza: Banco Mundial/ Governo do Estado do Ceará, 1999.

Menezes, Naércio; Thomas, Mark Roland. The distributive quality of growth in Brazil. Mimeo. Washington, DC: World Bank, 2001.

Morduch, Jonathan; Sharma, Manohar. Safety nets, non-formal insurance, and microfinance. Safety-Nets Primer, Module 11. Washington, DC: World Bank, 2000.

Narayan, Deepa; Chambers, Robert; Shah, Meera; Petesch, Patti. Voices of the poor: crying out for change. Washington, DC: World Bank, 2000.

Reimers, Fernando. Unequal schools, unequal chances. Cambridge: Harvard University, 2000.

Sen, Amartya. Development as Freedom. New York: Alfred Knopf, 1999.

Sen, Amartya. Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

Shonberger, Steven. Microfinance prospects in Brazil. Washington, DC: World Bank, 2000. Mimeo.

Tabor, Steven. "Direct Cash Transfers". Social Safety Nets Primer. Washington, DC: World Bank, December 2000.

Tanzi, Vito. The changing role of the state in the economy: a historical perspective. IMF Working Paper WP/97/114, 1997.

Tendler, Judith. The economic wars between the states. Boston: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2000. Mimeo.

Tendler, Judith. The rise of social funds: what are they a model of? Boston: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 1999. Mimeo.

Tendler, Judith. Good government in the tropics. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Tendler. The fear of education. Boston: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2002. Mimeo.

Tendler. Transforming local economies: lessons from the Northeast Brazilian experience Boston: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 2001. Mimeo.

Vasconcelos, José Romeu de et. al. Ceará: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986 a 1996. Brasília, fevereiro de 1999. Mimeo.

Vasconcelos, José Romeu de. 1999. Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Norte: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986 a 1996. Texto para discussão nº 626. Brasília: IPEA, 1999.

Vasconcelos, José Romeu de; Almeida, Manoel Bosco de; Silva, Almir Bittencourt da. Ceará: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986 a 1996. Texto para discussão nº 627. Brasília: IPEA, 1999.

World Bank. Attacking Brazil's poverty: a poverty report with a focus on urban poverty reduction policies. Brazil Country Management Unit/PREM Sector Management Unit. Washington, DC: World Bank, 2000b.

World Bank. Brazil - rural poverty alleviation in Brazil : towards an integrated strategy. Washington, DC: World Bank, 2001e.

World Bank. Brazil: poverty reduction, growth and fiscal stability in State of Ceará. A State Economic Memorandum. Brazil Country Management Unit. Brasília: World Bank, 2000a.

World Bank. Brazil: critical issues in social security. Washington DC: World Bank, 2000c.

World Bank. Brazil: eradicating child labor in Brazil. Human Development Sector Management Unit & Brazil Country Management Unit. Washington, DC: World Bank, 2001a.

World Bank. Brazil: teacher development and incentives: a strategic framework. Washington, DC: World Bank, 2001d.

World Bank. Ceará Basic Education Quality Improvement Project. Project Appraisal Document. Washington, DC: World Bank, 2001c.

World Bank. Project Appraisal Document: Secondary School Education Project - El Salvador. Washington, DC: World Bank, 1997.



World Bank. Strategies for poverty reduction in Ceará. Background Material. Washington, DC: World Bank, 2003. Mimeo.

World Bank. The East Asian miracle. Washington, DC: World Bank, 1993

World Bank. World Development Report: attacking poverty. Washington, DC: 2000/01.

World Bank. World Development Report: Workers in an Integrating World. Washington, DC: World Bank, 1995.

World Bank. Brazil: an assessment of the Bolsa Escola Program. Human Development Sector Management Unit & Brazil Country Management Unit. Washington, DC: World Bank, 2001b.

World Bank. Brazil: broadening the base for growth: a report on the State of Bahia. Washington DC: World Bank, 2000d.

World Bank. World Development Indicators. Washington DC: World Bank, 2000e

