



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
*Secretaria do Planejamento
e Gestão*

NOTA TÉCNICA

Critérios de Elegibilidade do Programa Agente de Leitura

Nº 48 - Fevereiro / 2012

Leandro Oliveira Costa
Elisa de Castro Marques Ribeiro

Com a colaboração



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria da Cultura

IPECE INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

NOTA TÉCNICA

Nº 48

Critérios de Elegibilidade do Programa Agente de Leitura

Leandro Oliveira Costa¹
Elisa de Castro Marques Ribeiro²

Fortaleza-CE
Fevereiro/2012

¹ Analista de Políticas Públicas do IPECE. Doutor em Economia.

² Técnica especialista do IPECE. Especialista em Desenvolvimento Econômico.

Nota Técnica do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Eduardo Diogo – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba Barreto – Diretor-Geral

Adriano Sarquis – Diretor de Estudos Econômicos

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará é uma autarquia vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará que tem como missão disponibilizar informações geosocioeconômicas, elaborar estratégias e propor políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Edifício SEPLAN – 2º andar

60830-120 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3101-3521 / 3101-3496

Fax: (85) 3101-3500

www.ipece.ce.gov.br

ipece@ipece.ce.gov.br

1. INTRODUÇÃO

Como informa a Secretaria de Cultura do Estado - SECULT, o Programa Agente de Leitura, em execução desde 2006 no Ceará, é uma ação que visa promover a democratização da leitura por meio de atividades relacionada a acervos bibliográficos adquiridas pelo Governo do Estado. Esses, posteriormente, serão integrados às bibliotecas públicas municipais e comunitárias.

Cada agente acompanha leitores de 25 famílias nos 30 municípios do interior do estado, dos Municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante e em 9 bairros de Fortaleza. Os Agentes de Leitura escolhem famílias do seu próprio bairro que tenham Número de Identificação Social – NIS. Ou seja, as famílias estão cadastradas em algum programa de transferência de renda do governo federal.

Seu financiamento pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP implica que os critérios de elegibilidade dos municípios ou regiões do estado do Ceará devem considerar os objetivos do fundo. Segundo o decreto Nº29.910, de 29 de setembro de 2009, que regulamenta a lei complementar estadual que instituiu o fundo, os objetivos são:

- I – promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza;
- II – reduzir sistematicamente a pobreza no Estado do Ceará;
- III – assistir às populações vulneráveis que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para melhoria das condições de vida; e
- IV – garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico-financeiro.

Nesse contexto, os municípios e bairros que eram beneficiados pelo programa foram selecionados pelo critério relativo aos mais baixos Índices de Desenvolvimento Municipal - IDM e mais baixos índices de Desenvolvimento Municipal dos Bairros – IDM-b, respectivamente. Entretanto, esses critérios poderiam ser melhor focalizados considerando outros indicadores municipais, e dos bairros de Fortaleza, para refletir, especificamente, as reais condições de pobreza e de alfabetização da população cearense.

Com o objetivo de propor critérios de elegibilidade mais focalizados nos objetivos do FECOP, conforme sua regulamentação, esta nota técnica pretende analisar os atuais

critérios utilizados e propor novos indicadores para determinar os municípios elegíveis ao programa na futura escolha de novos municípios. Ademais, os indicadores sugeridos visam possibilitar um melhor monitoramento e avaliação dos resultados alcançados ao longo da execução do programa.

2. CRITÉRIOS ATUAIS

Os atuais critérios levam em consideração os Índices de Desenvolvimento Municipal -IDM e os Índices de Desenvolvimento Municipal dos Bairros – IDM-b. Segundo IPECE (2009), o IDM tem o objetivo de sistematizar, em um único índice, diversas dimensões relacionadas ao desenvolvimento dos municípios e permitir a hierarquização de acordo com o nível de desenvolvimento observado. Para isso, são empregados diversos indicadores que visam expressar aspectos relevantes na caracterização do desenvolvimento dos municípios.

A primeira versão do IDM foi desenvolvida em 1997, calculado anualmente, mas a partir de 2004 a publicação do IDM passou a ser realizada a cada dois anos. Para o cálculo do IDM são empregados trinta indicadores agregados em quatro grupos: Grupo 1) Indicadores Fisiográficos, Fundiários e Agrícolas; Grupo 2) Indicadores Demográficos e Econômicos; Grupo 3) Indicadores de Infraestrutura de Apoio; Grupo 4) Indicadores Sociais.

A Tabela 1, abaixo, expõe-se o IDM de 2002 e o Índice de Desenvolvimento Humano de 2000, com o intuito de comparar com o IDM, dos municípios selecionados para participar do programa até o ano de 2010. Adicionalmente, são apresentados a classificação dos municípios segundo o critério de piores indicadores. Ou seja, os municípios nas primeiras posições são os que estão em condições menos favoráveis segundo os indicadores e, conseqüentemente, fariam parte do grupo de elegíveis. Para facilitar a análise da tabela, estão marcados com a cor vermelha os 49 Municípios com piores indicadores, com a cor amarela os que estão entre a posição 50 e 100 e com a cor verde os em posições acima de 100. A tabela completa com todos os municípios segue em anexo 1.

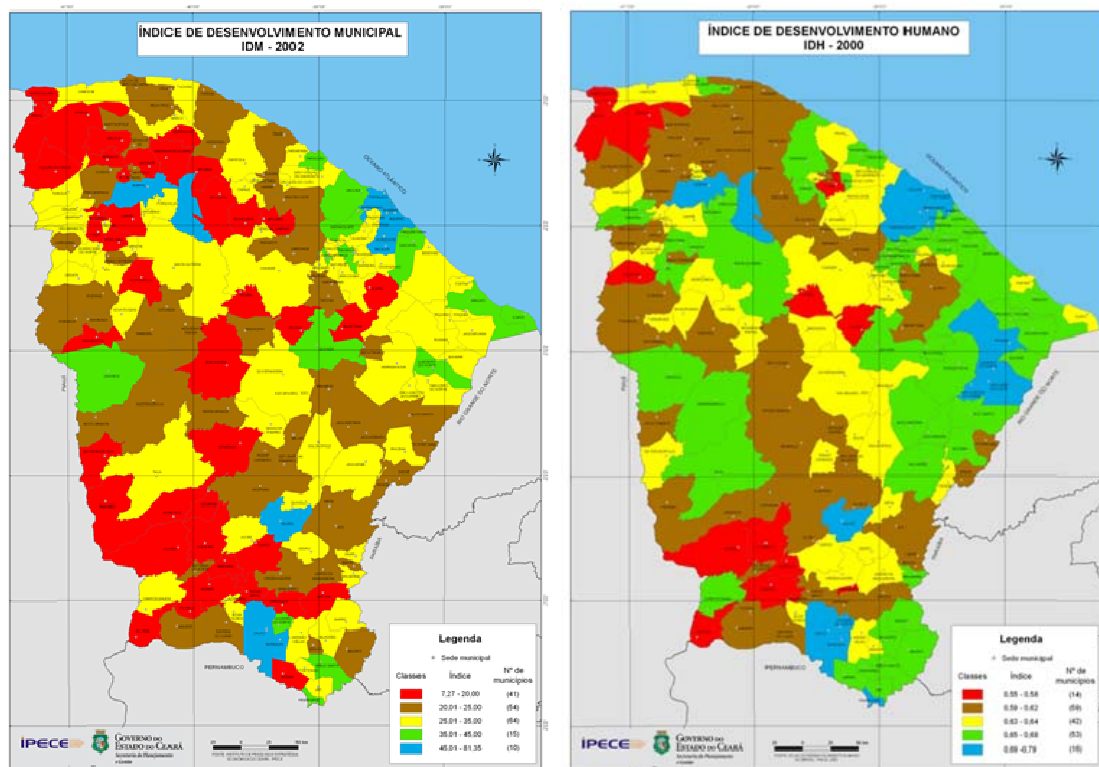
Tabela 1: IDM e IDH de municípios beneficiados e não beneficiados do Programa Agente de Leitura.

Critérios de Elegibilidades Atual									
Municípios Beneficiados					Municípios Não Beneficiados				
Municípios	IDM	RK piores	IDH	RK piores	Municípios	IDM	RK piores	IDH	RK piores
Salitre	7,3	1	0,56	4	Tarrafas	12,4	3	0,57	9
Aiuaba	10,9	2	0,57	6	Granja	12,8	4	0,55	2
Catarina	15,1	7	0,58	15	Quiterianópolis	12,9	5	0,63	79
Cariús	15,9	9	0,63	90	Moraújo	14,3	6	0,59	28
Ibaretama	16,1	12	0,60	34	Irauçuba	15,3	8	0,62	67
Itatira	16,2	14	0,57	7	Parambu	16,0	10	0,61	60
Choró	16,3	15	0,57	8	Caririaçu	16,1	11	0,59	23
Arneiroz	16,6	18	0,59	20	Graça	16,1	13	0,59	26
Alcântaras	17,2	19	0,61	49	Ipaporanga	16,5	16	0,61	54
Ocara	17,3	20	0,59	29	Potengi	16,5	17	0,60	31
Reritiba	17,8	23	0,65	142	Uruoca	17,4	21	0,59	21
Jardim	18,3	27	0,64	122	Chaval	17,4	22	0,58	14
Mucambo	18,4	28	0,63	89	Barroquinha	18,1	24	0,55	1
Tejuçuoca	18,7	31	0,61	57	Hidrolândia	18,1	25	0,64	108
Apuiarés	19,2	33	0,62	74	Massapê	18,3	26	0,60	39
Assaré	19,4	37	0,58	12	Morrinhos	18,4	29	0,61	51
Saboeiro	19,9	40	0,56	5	Santana do Acaraú	18,6	30	0,62	72
Ararendá	20,4	46	0,63	80	Viçosa do Ceará	19,2	32	0,59	27
Novo Oriente	20,5	47	0,60	43	Mombaça	19,3	34	0,60	44
Pedra Branca	20,8	50	0,61	46	Farias Brito	19,3	35	0,61	53
Amontada	21,0	51	0,62	61	Boa Viagem	19,4	36	0,61	56
Capistrano	21,0	52	0,63	91	Miraíma	19,6	38	0,58	17
Itapiúna	22,0	62	0,63	100	Aurora	19,7	39	0,61	59
Meruoca	22,3	68	0,64	109	Cariré	19,9	41	0,62	75
Ererê	22,8	73	0,62	71	Madalena	20,1	42	0,63	104
Lavras da Mangabeira	22,9	75	0,64	106	Banabuiú	20,2	43	0,63	86
Jijoca de Jericoacoara	23,5	79	0,62	78	Umirim	20,2	44	0,58	13
Potiretama	24,7	93	0,62	65	Monsenhor Tabosa	20,3	45	0,63	85
Mulungu	26,1	103	0,65	132	Paramoti	20,5	48	0,60	36
Nova Olinda	26,4	108	0,64	107	Cruz	20,6	49	0,64	124
São Gonçalo do Amarante	33,1	153	0,64	111	Pereiro	21,2	53	0,63	81
Caucaia	35,8	160	0,72	182	Araripe	21,6	54	0,58	18
Fortaleza	81,4	184	0,79	184	Martinópolis	21,6	55	0,58	16

FONTE: IPECE

Os dados apresentados na tabela apontam que a maior parte dos municípios beneficiados apresentava os piores IDMs e, comparativamente, os piores IDHs. Entretanto, 14 municípios não se encaixavam no critério de piores IDMs do estado. Supostamente, a justificativa para participação do município de Fortaleza está relacionada ao tamanho da população e ao número relativo de pessoas em condição de pobreza. Em relação aos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, esses fazem parte do Complexo Industrial do Porto de Pecém – CIPP, o que os insere em uma posição estratégica das políticas do governo do estado. Em relação aos outros municípios beneficiados, não foi encontrado nenhuma relação com os indicadores apresentados. Entre os não

beneficiados, muitos são os municípios que se encontram nas piores classificações do IDM e do IDH. Os mapas abaixo expõe como todos os municípios cearenses estão no IDH-M. A metodologia dos Índices de Desenvolvimento Municipal dos Bairros – IDM-b – não foi encontrada e os atuais gestores do programa não souberam informar qual a fonte do índice. Visando auxiliar a seleção dos distritos e bairros do programa, segue a lista de distritos e bairros dos municípios em anexo 2.



3. CRITÉRIOS SUGERIDOS

Estudos recentes, como Barreto (2007), utilizam uma série de indicadores para avaliar as condições de pobreza e desigualdade do estado do Ceará. Seguindo esta literatura e com o objetivo de focalizar melhor o programa a partir da identificação dos municípios que apresentam atualmente piores indicadores nas áreas de pobreza e alfabetização, os critérios sugeridos levam em consideração os seguintes indicadores:

- 1) Percentual de domicílios abaixo da linha de pobreza em 2010 (ppobres);
- 2) Nota no exame de avaliação do SPAECE-Alfa 2010 (nspaece);
- 3) Percentual de pessoas recebendo benefício do Bolsa Família em 2010 (pbolsa);
- 4) Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais em 2010 (panalf).

A Tabela 2, abaixo, apresenta os quatro indicadores sugeridos seguindo o mesmo padrão da tabela 1. Pode-se afirmar que há uma significativa diferença entre a lista de municípios derivadas do critério anterior e do sugerido. Entretanto, com a inserção de uma quantidade maior de indicadores, torna-se mais difícil a determinação visual do conjunto de municípios sugeridos para participar do programa. Para superar o desafio da escolha dos municípios, propõe-se a utilização da metodologia de Análise Fatorial que possibilita reduzir esses quatro indicadores em um índice sintético. O índice de Focalização do Programa Agente de Leitura (IFAF) foi calculado e inserido na tabela 2.

Tabela 2: Indicadores Propostos para o Novo Critério de Seleção

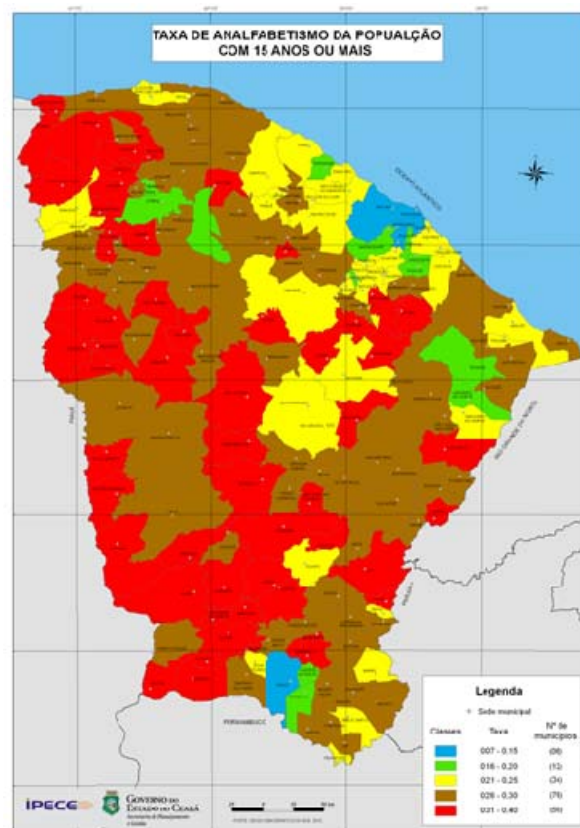
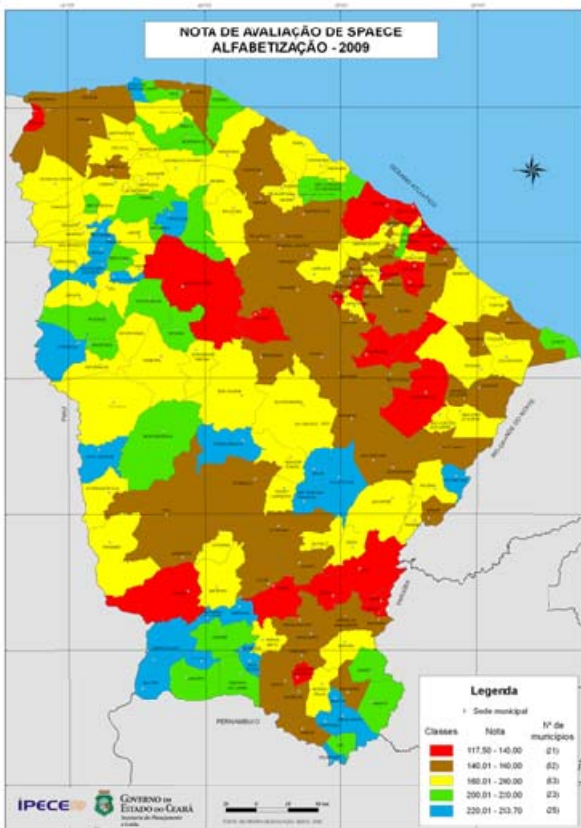
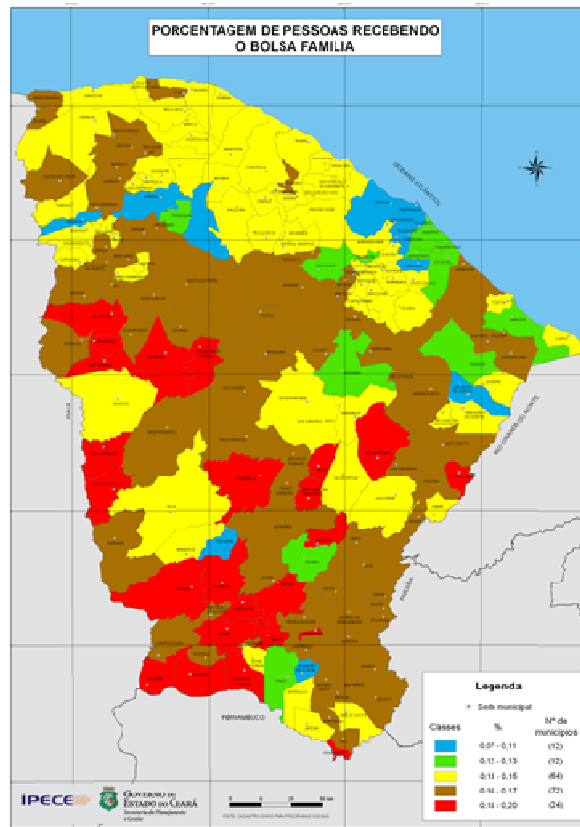
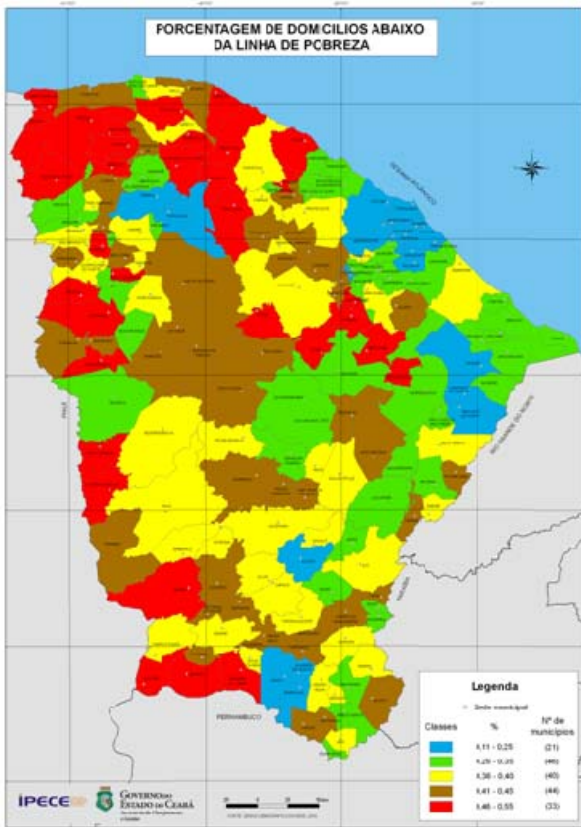
Municípios	Indicadores de Monitoramento										
	Partic.	ppobre	RK piores	nspaece	RK piores	pbolsa	RK piores	panalf	RK piores	IFAL	RK piores
Salitre	1	0,51	6	225,3	166	0,40	1	0,19	4	2,26	1
Tarrafas	0	0,43	51	231,3	169	0,36	9	0,20	2	1,84	2
Araripe	0	0,51	7	207,3	146	0,34	19	0,18	14	1,62	3
Novo Oriente	1	0,49	13	221,3	163	0,34	14	0,18	18	1,60	4
Quiterianópolis	0	0,48	19	168,1	87	0,33	27	0,20	1	1,58	5
Ararendá	1	0,45	34	205,5	142	0,34	17	0,19	7	1,52	6
Ipaporanga	0	0,47	23	172,1	99	0,34	15	0,19	5	1,46	7
Graça	0	0,48	18	240,1	176	0,36	6	0,16	74	1,46	8
Croatá	0	0,52	4	180,6	112	0,36	7	0,16	48	1,37	9
Deputado Irapuan Pinheiro	0	0,42	57	249,3	181	0,32	34	0,18	8	1,29	10
Uruoca	0	0,49	14	181,6	114	0,36	5	0,16	58	1,25	11
Saboeiro	1	0,43	46	198,2	133	0,34	20	0,18	11	1,25	12
Poranga	0	0,45	38	246,0	179	0,34	18	0,16	55	1,23	13
Quixelô	0	0,39	84	168,5	89	0,37	4	0,18	9	1,16	14
Potiretama	1	0,42	63	227,6	168	0,29	74	0,19	3	1,15	15
Granja	0	0,55	2	152,5	50	0,39	2	0,13	155	1,11	16
Potengi	0	0,43	45	251,0	182	0,35	11	0,15	80	1,08	17
Ipueiras	0	0,45	32	203,4	140	0,32	36	0,17	24	1,07	18
Itatira	1	0,50	8	137,0	11	0,33	29	0,17	25	1,06	19
Antonina do Norte	0	0,40	76	233,4	171	0,33	28	0,17	39	1,06	20
Santana do Cariri	0	0,47	22	211,3	150	0,30	58	0,17	22	1,05	21
Parambu	0	0,44	43	160,1	75	0,35	10	0,17	27	1,04	22
Choró	1	0,53	3	150,4	45	0,32	32	0,16	59	1,02	23
Monsenhor Tabosa	0	0,42	62	176,1	107	0,30	64	0,19	6	1,00	24
Assaré	1	0,39	87	207,8	147	0,32	41	0,18	19	0,99	25
Pedra Branca	1	0,40	80	253,7	184	0,33	22	0,16	62	0,99	26
Tamboril	0	0,45	37	166,4	85	0,33	25	0,17	23	0,98	27
Coreaú	0	0,44	44	184,1	118	0,37	3	0,15	92	0,97	28
Aiuaba	1	0,46	27	138,8	15	0,34	13	0,17	20	0,97	29
Mauriti	0	0,44	42	219,4	158	0,29	67	0,17	26	0,89	30
Barroquinha	0	0,48	15	141,9	26	0,36	8	0,15	96	0,89	31
Miraima	0	0,55	1	173,9	101	0,32	35	0,14	134	0,89	32
Mombaça	0	0,40	77	141,2	24	0,34	16	0,18	13	0,89	33
Moraújo	0	0,49	10	158,5	71	0,32	37	0,16	50	0,89	34
Granjeiro	0	0,43	50	158,4	69	0,31	47	0,18	10	0,88	35
Altaneira	0	0,42	66	222,3	164	0,32	38	0,16	51	0,87	36
Chaval	0	0,48	17	138,6	14	0,33	30	0,16	53	0,83	37
Boa Viagem	0	0,43	47	160,3	76	0,32	33	0,17	29	0,80	38

Senador Sá	0	0,43	49	178,3	110	0,33	23	0,16	78	0,79	39
Santana do Acaraú	0	0,52	5	170,5	94	0,30	65	0,15	115	0,77	40
Catunda	0	0,44	40	211,0	149	0,30	56	0,16	42	0,77	41
Viçosa do Ceará	0	0,49	11	182,3	115	0,31	43	0,15	93	0,76	42
Ibaretama	1	0,45	31	135,7	10	0,34	12	0,16	68	0,76	43
Pires Ferreira	0	0,48	16	237,9	172	0,30	57	0,14	143	0,74	44
Porteiras	0	0,42	56	237,9	173	0,29	69	0,16	57	0,73	45
Acopiara	0	0,39	91	159,5	73	0,33	24	0,17	37	0,70	46
Cariré	0	0,40	79	195,2	130	0,30	48	0,17	31	0,69	47
Milhã	0	0,35	117	221,1	162	0,29	79	0,18	16	0,68	48
Abaiara	0	0,39	89	239,0	174	0,30	63	0,16	67	0,68	49
Cariús	1	0,39	82	132,6	7	0,32	39	0,18	12	0,67	50
Farias Brito	0	0,42	65	163,8	84	0,28	99	0,18	17	0,66	51
Jaguaretama	0	0,42	59	145,6	34	0,29	83	0,18	15	0,65	52
Mucambo	1	0,41	67	253,1	183	0,32	42	0,14	132	0,65	53
Morrinhos	0	0,47	24	219,6	159	0,28	85	0,15	99	0,64	54
Ibicuitinga	0	0,48	20	153,3	54	0,29	70	0,16	52	0,62	55
Reriutaba	1	0,45	36	216,0	155	0,29	71	0,15	86	0,61	56
Itapiúna	1	0,46	26	152,8	51	0,30	49	0,16	60	0,60	57
Independência	0	0,38	92	206,7	144	0,29	75	0,17	35	0,59	58
Martinópole	0	0,47	21	170,5	93	0,30	59	0,15	87	0,56	59
Caririaçu	0	0,41	72	148,9	43	0,32	40	0,16	56	0,52	60

FONTE: IPECE

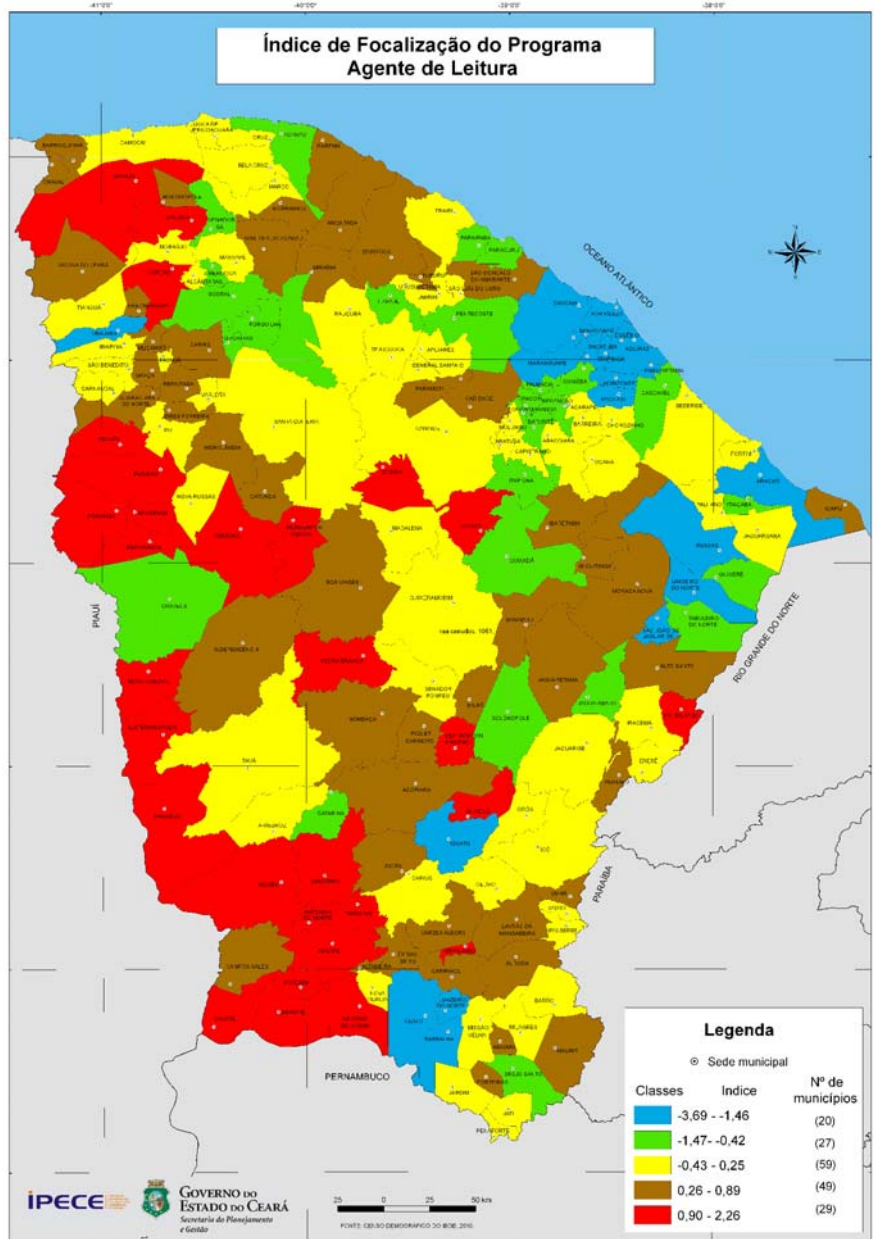
A metodologia de Análise Fatorial é uma técnica estatística multivariada de interdependência, ou seja, examina-se todo o conjunto de relações interdependente entre variáveis. Dentre o conjunto de técnicas que envolvem esta metodologia, o método de Componentes Principais pode determinar um componente, que será utilizado como índice, que faz com que o primeiro fator contenha o maior percentual de explicação da variância total dos dados, o segundo fator tenha o segundo maior percentual, e assim sucessivamente³. Na criação do IFAF, entre as quatro variáveis utilizadas, as que tiveram maior peso com essa metodologia foram a ppobre, pbolsa, panalf e nspaece, respectivamente. Anexo 3 traz os resultados técnicos da Análise Fatorial e os mapas abaixo os dados de todos os municípios.

³ Veja Favero et al (2009).



Comparando com a coluna 2, que indica os municípios participantes até 2010, a classificação no Índice de Focalização do Agente da Família, na última coluna da direita,

mostra que o conjunto de indicadores propostos determinam um grupo significativamente diferente do que foram beneficiados pelo critério do IDM. Nota-se, analisando os quadros em vermelho, que os municípios definidos a partir do IFAF são os que apresentam também os piores indicadores de pobreza e alfabetização. O mapa abaixo



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seleção dos municípios escolhidos pelo critério do IDM visou identificar os municípios com menor desenvolvimento a partir de vários indicadores que caracterizam os municípios cearenses. Visando uma melhor focalização do programa dado o objetivo do FECOP, os indicadores sugeridos neste documento estão mais alinhados com a literatura recente sobre desigualdade e pobreza e possibilitam um melhor monitoramento e avaliação da gestão do programa.

Em relação à seleção das Famílias participantes, com o objetivo de melhorar a focalização do programa, ou seja, a identificação das famílias que mais seriam beneficiadas participando do programa, sugere-se a participação das escolas que monitoram os alunos segundo sua alfabetização e também acompanham a condicionalidade de frequência dos estudantes para os programas de transferência de renda do governo federal. Na prática, as escolas que acompanham os alunos a partir do Número de Identificação Social – NIS.

Para auxiliar na determinação do número de Agentes de Leitura de município segue no anexo 4 a lista de Bairros de Fortaleza e o no anexo 5 a lista de distritos dos municípios do interior. Um estudo mais aprofundado, com os microdados do Censo 2010, seria necessário para determinar o número específico de Agentes de Leitura e o bairro ou distrito onde irão atuar.

Em suma, dado que o IDM busca refletir o desenvolvimento municipal dado um número muito grande de indicadores, o que dificulta o monitoramento do alcance dos objetivos do programa e da avaliação da efetividade do programa, são sugerido indicadores mais relacionados aos objetivos do FECOP e do objetivo da Estado com a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEARÁ. **DECRETO Nº29.910, de 29 de setembro de 2009.** Regulamenta a lei complementar estadual, nº37, de 26 de novembro de 2003, que institui o fundo estadual de combate à pobreza, e dá outras providências. DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO CEARÁ, Fortaleza, 30 de setembro de 2009, pag. 1.

BARRETO; F. A; MANSO, C. A.; SIQUEIRA; M. L.; THEOPHILO, B.; PARANAGUÁ, M. **Uma breve análise sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda no Ceará: Período 2002 a 2005.** Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza – LEP, CAEN/UFC, 2007. (Relatório LEP, n.01).

IPEA. **Definição e metodologia de cálculo dos indicadores e índices de desenvolvimento humano e condição de vida.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

Índice de Desenvolvimento Municipal, 2010. Fortaleza; IPECE, 2009.

FÁVERO, L. P. L.; CHAN, B. L.; SILVA, F. L. da; BELFIORE, P. P. **Análise de Dados - Modelagem Multivariada para Tomada de Decisões.** Campus, 2009.