



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

NOTA TÉCNICA

**PRINCÍPIOS PARA UMA ESTRATÉGIA EFICIENTE DE COMBATE
À POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ**

NT Nº 53 – Abril / 2013

Jimmy Oliveira

Vitor Hugo Miro

Flávio Ataliba

IPECE INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cid Ferreira Gomes – Governador
Domingos Gomes de Aguiar Filho – Vice Governador

SECRETARIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Eduardo Diogo – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Diretor Geral
Adriano Sarquis Bezerra de Menezes – Diretor de
Estudos Econômicos
Régis Façanha – Diretor de Estudos Sociais

IPECE Nota Técnica - nº 53 - Abril de 2013

Equipe Técnica

Jimmy Oliveira
Vitor Hugo Miro
Flávio Ataliba Barreto

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

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

Missão

Disponibilizar informações geosocioeconômicas, elaborar estratégias e propor políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Valores

Ética e transparência;
Rigor científico;
Competência profissional;
Cooperação interinstitucional e
Compromisso com a sociedade.

Visão

Ser reconhecido nacionalmente como centro de excelência na geração de conhecimento socioeconômico e geográfico até 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA
DO CEARÁ (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/nº - Edifício SEPLAG, 2º
Andar
Centro Administrativo Governador Virgílio Távora – Cambéba
Tel. (85) 3101-3496
CEP: 60830-120 – Fortaleza-CE.

ouvidoria@ipece.ce.gov.br
www.ipece.ce.gov.br

Sobre a Série Nota Técnica

A Série Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de trabalhos técnicos elaborados pelos servidores do órgão, detalhando a metodologia empregada, para análise de temas de interesse do Estado do Ceará.

Nesta Edição

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar um conjunto de ideias que possam servir de base para elaboração de uma nova Estratégia de Combate à Pobreza no Estado. Essas ideias se fundamentam em 4 (quatro) princípios básicos: Focalização das Ações nas Famílias Pobres, Integração dos Programas Existentes, Coordenação Centralizada e a Construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação Permanente dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.

1. Introdução

O objetivo desta Nota Técnica é apresentar um conjunto de ideias que possam servir de base para elaboração de uma nova Estratégia de Combate à Pobreza no Estado. Essas ideias se fundamentam em 4 (quatro) princípios básicos: Focalização das Ações nas Famílias Pobres, Integração dos Programas Existentes, Coordenação Centralizada dos Programas e a Construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação Permanente dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.

O lançamento do Programa Brasil sem Miséria (PBSM) pelo Governo Federal, em 2011, representou o aprofundamento da Política de Combate à Pobreza no país. Uma vez que estabeleceu, de forma clara, o objetivo de erradicar a pobreza extrema¹ até 2014. Para a consecução de tal objetivo, o Governo Federal elaborou um Plano de Combate à Pobreza que possui três linhas de ação: Garantia de Renda, Inserção Produtiva e Acesso a Serviços². Dessa forma, o PBSM consolidou a construção de uma política social focalizada, baseada no reconhecimento da pobreza como fenômeno multidimensional.

Em consonância com essa política, o Estado do Ceará vem se mobilizando para a elaboração de uma estratégia baseada na realização de ações complementares as do PBSM, com o objetivo de otimizar os recursos escassos e tornar mais efetiva a política de combate à pobreza. O que se pretende é estabelecer uma política com ações transversais e integradas, com a finalidade de promover transformações estruturantes que permitam criar os meios necessários para que os pobres possam, ao longo de certo horizonte de tempo, migrar para a condição de não pobre.

Tais transformações devem, portanto, possibilitar às famílias que estão abaixo da linha de pobreza³ o ingresso no mercado de trabalho e o acesso à renda. Para tanto, é necessário dar maior ênfase a programas que fortaleçam as capacitações básicas dos indivíduos. Por conseguinte, o primeiro passo da estratégia parece claro: concentrar esforços em programas focalizados nas famílias pobres.

Embora isto já ocorra, reconhece-se que as ações até agora realizadas, isoladamente, não são capazes de retirar as famílias da condição de pobreza. Então, a integração dos programas de combate à pobreza deve ser o segundo princípio a ser seguido.

Os esforços devem se concentrar na articulação dos programas existentes, principalmente, daqueles financiados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Uma vez que existe uma grande variedade de programas que apresentam uma razoável consistência, porém com critérios diversos, o que pode gerar a sobreposição das ações e a pulverização dos recursos.

Por sua vez, a integração dos programas demanda que o Governo estabeleça uma Coordenação Centralizada das Ações, terceiro princípio da Estratégia Estadual de Combate à Pobreza. É fundamental a coordenação entre as fases de cada programa de modo que cada uma seja concebida e posta em prática como fornecedora de insumos para as demais, sejam elas de competência do mesmo órgão ou de outro órgão participante.

Para que isso ocorra, há a necessidade da criação de mecanismos de disseminação de informações que viabilizem o acesso ao conhecimento sistematizado, necessário para a tomada de decisões. O que nos

¹ O programa de erradicação da pobreza extrema proposto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estipulou, como linha de extrema pobreza, o valor da renda familiar mensal per capita de R\$ 70,00, a preços de janeiro de 2010.

² Para mais detalhes acesse: <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/conheca-o-plano/>

³ A linha de pobreza adotada pelo FECOP corresponde a ½ de salário mínimo.

leva ao quarto princípio básico: a Criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo do desenvolvimento das ações em relação às metas estabelecidas. Enquanto a avaliação consiste em medir o impacto dos programas sobre o nível de pobreza da população. Tais meios devem possibilitar uma leitura sistemática dos efeitos das ações de combate à pobreza, permitindo ajustes e aprimoramentos na medida em que se avança na sua execução.

O objetivo é melhorar as ações em andamento e dar subsídios para o planejamento e a tomada de decisões futuras. Por conseguinte, devem ser definidos indicadores do nível de pobreza de cada população atendida e analisada sua evolução ao longo do tempo.

Identificados os elementos da estratégia no combate à pobreza do Estado, trataremos então da descrição dos elementos necessários para que essa estratégia possa ser posta em prática.

2. Elementos para uma Estratégia Eficiente de Combate à Pobreza

Como exposto anteriormente, a estratégia de combate à pobreza proposta culmina na criação de um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A). A criação de tal sistema possibilitará a execução de todas as outras etapas em um processo de retroalimentação no qual as informações geradas pelo SM&A servirão tanto para a seleção de beneficiários, com foco nas famílias pobres, como para a integração dos programas existentes, além de permitir a coordenação centralizada das ações.

No entanto, o estabelecimento e a sustentação de um SM&A para toda a política social do Estado não é uma tarefa fácil. A adoção dessa ferramenta depende de articulação e boa vontade política, sendo algumas atividades imprescindíveis para o seu sucesso. Nesse sentido, a criação de uma base de dados unificada dos programas de combate à pobreza no Estado é o ponto de partida.

2.1 Criação de uma Base de Dados Unificada dos Programas Estaduais de Combate à Pobreza

A principal matéria-prima de um SM&A são os dados operacionais dos programas sociais. A análise dos resultados das ações e de seus impactos sobre as questões da pobreza é determinada pela qualidade das informações disponíveis nas diversas instituições do Governo.

Com base nessa constatação, se faz necessária a construção de uma ampla base de dados para que se possa ter o melhor conhecimento possível das características sócio-econômicas das famílias pobres. Esse conhecimento permitirá o aprimoramento das ações diante das reais necessidades de cada família. Dessa forma, será possível identificar famílias pobres com carências específicas que devem ser supridas por ações governamentais.

Atualmente, as bases de dados das secretarias e de seus programas não são integradas. Um “primeiro passo” a ser dado, então, é a integração dessas bases de dados e a formalização de um sistema de informações para dar suporte a essa base de dados integrada. Portanto, é necessário realizar um levantamento de todos dos programas em andamento e mapear as bases de dados existentes.

A criação dessa base de dados unificada permitirá a construção de indicadores e a aplicação de ferramentas para o tratamento das informações. Por conseguinte, o levantamento de dados deve ser uma tarefa obrigatória em todos os programas. Devem se coletadas informações financeiras, informações socioeconômicas dos beneficiários, dentre outras.

Além dos dados produzidos internamente, o SM&A deve conter também dados produzidos externamente, como por exemplo, de programas de outras esferas de governo, de órgãos de pesquisa, etc.

Uma ferramenta importante nesse processo é o Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Hoje, o CadÚnico é o maior e mais abrangente banco de dados sobre famílias pobres⁴, servindo como critério para inclusão no Programa Bolsa Família (PBF) e outros programas sociais.

O CadÚnico é composto por três questionários básicos: um com a identificação da pessoa (atribuindo a cada membro das famílias cadastradas um número único, o Número de Identificação Social - NIS), outro com as informações dos domicílios e um terceiro com a listagem de todos os programas sociais do Governo Federal pelos quais as famílias são atendidas⁵.

O questionário de pessoas abrange as principais características socioeconômicas e demográficas dos indivíduos, como escolaridade, renda, etc. Enquanto o questionário de domicílios abrange as principais características das condições habitacionais, além do acesso à serviços de utilidade pública, como abastecimento de água, escoamento sanitário e coleta de lixo, dentre outros.

Caso as bases de dados dos programas sociais do Estado possuam o NIS ou o CPF dos beneficiários é possível integrá-las com o CadÚnico, de tal maneira a tornar possível a elaboração de programas de combate à pobreza complementares e integrados aos desenvolvidos pelo Governo Federal.

Vale lembrar que o IPECE já possui um sistema de informações das famílias pobres construído a partir dos dados do CadÚnico, disponibilizados pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará – STDS. Esse sistema permite a integração das bases de dados dos programas sociais do Estado com o CadÚnico.



Figura 1: Feedbacks do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) de Políticas Sociais do Estado

2.2 Criação de uma Unidade de Gestão dos Programas Sociais (UGP)

A forma como o SM&A irá operar é de fundamental importância. Todavia, a adoção dessa ferramenta depende de articulação e organização institucional.

⁴ O CadÚnico possui informações das famílias em situação de pobreza – definida como renda familiar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo.

⁵ O questionário dos programas sociais foi incorporado a base de dados do CadÚnico a partir de sua versão 7, implantada em 2011.

Elementos importantes para o estabelecimento do SM&A são:

- Criação de um *Comitê de Monitoramento e Avaliação* composto pelo governador e secretários, tendo como objetivo dar apoio político e supervisionar as ações, definir prioridades e garantir os recursos para execução dos programas;
- Criação de um *Grupo técnico de Monitoramento e Avaliação* formado por técnicos da SEPLAG/IPECE;

A SEPLAG continuaria cumprindo o seu papel de analisar, aprovar e acompanhar a execução financeira dos programas e o IPECE passaria a ser responsável pela análise *ex-ante*⁶ dos programas sociais e por coordenar as avaliações internas e externas dos programas e projetos.

- Criação de Grupos de Trabalho nas secretarias que ficariam responsáveis pela elaboração e execução dos programas sociais.

O diagrama abaixo esquematiza de forma sucinta o desenho institucional do *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais do Ceará*.

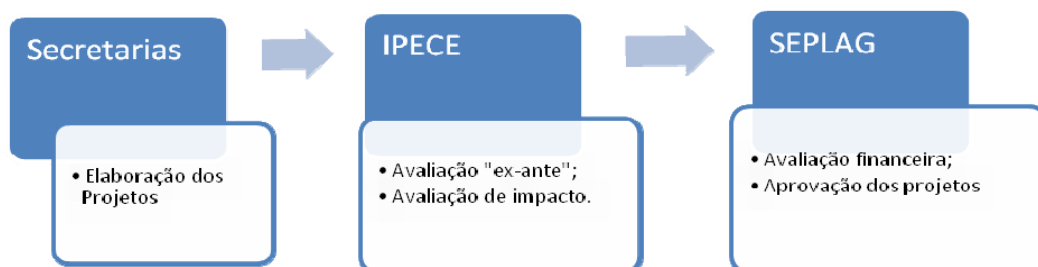


Figura 2: Desenho institucional do *Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais do Ceará*

2.3 Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Sociais do Ceará

O desenvolvimento de um SM&A é o componente crítico de uma estratégia bem sucedida de redução da pobreza. Tal sistema tem a intenção de assegurar um acompanhamento contínuo das ações e se constitui em um instrumento para o desenvolvimento de programas sociais de forma que o processo seja baseado em evidências empíricas e orientado para resultados.

Nesse sentido, alguns aspectos importantes para a adoção de um SM&A para as políticas sociais promovidas no âmbito do Governo do Estado devem ser analisadas.

O SM&A cumpre a função primordial de sistematizar e gerar informações que podem contribuir fortemente para o aprimoramento das políticas de combate a pobreza no Estado. Uma vez que a retroalimentação do sistema subsidia a atividade de planejamento, possibilitando que os programas possam ser aprimorados buscando maior eficiência e eficácia na execução da política social no estado.

Com esses ideais em mente, o sistema de monitoramento e avaliação proposto deve ser composto por dois subsistemas:

- o Sistema de Monitoramento; e
- o Sistema de Avaliação.

O sistema de monitoramento deve cumprir a função do acompanhamento contínuo da execução das atividades dos programas, realizando uma coleta sistemática de dados e provendo indicadores que

⁶ A avaliação *ex-ante* busca antecipar os impactos de uma intervenção.

explicitem o desenvolvimento das ações. Por outro lado o sistema de avaliação deve prover um conjunto de procedimentos e técnicas para averiguar medidas de sucesso das intervenções.

A justaposição das duas definições e, conseqüentemente, dos sistemas, é evidente, pois o monitoramento e a avaliação são complementares, apesar de distintos. O monitoramento tem como objetivo produzir informações gerenciais e possui caráter interno. Enquanto a avaliação tenta dar uma “prova” de que os resultados das ações estão sendo alcançados da melhor forma possível.



Figura 3: Feedbacks do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) de Políticas Sociais do Estado

A complementaridade dos subsistemas de monitoramento e avaliação pode ser relacionada com um processo que se inicia com a elaboração de projetos e programas e se segue com a execução e análise destes.

2.3.1 Sistema de Monitoramento

A função do sistema de monitoramento dos projetos e programas é instituir um processo contínuo de acompanhamento do desempenho destes em relação às metas estabelecidas e os resultados desejados por meio de indicadores produzidos regularmente.

No sistema de monitoramento três funções centrais precisam ser incorporadas:

1. Acompanhamento de indicadores: refere-se ao acompanhamento de indicadores globais de pobreza;
2. Acompanhamento do progresso dos programas de combate a pobreza. Isso envolve a mensuração de insumos atividades, produtos e resultados de acordo com uma Matriz de Marco Lógico;

O acompanhamento da execução de programas e projetos depende de uma cuidadosa seleção de indicadores com base em relações causais entre as intervenções e os resultados desejados, a fim de apoiar as avaliações de impacto.

3. Acompanhamento orçamentário. O acompanhamento das despesas nem sempre é explicitamente articulado como uma parte do monitoramento dos programas.

Informações acerca dos resultados dos programas sobre os níveis de pobreza são realmente úteis para melhorar as estratégias e intervenções quando estão associados aos custos e as necessidades de recursos financeiros.

2.3.2 Sistema de Avaliação

O monitoramento por si só, não produz aprendizado institucional. Somente a análise dos resultados e o uso destas na avaliação podem confirmar a utilidade real de um sistema de monitoramento [Bedi et al.,

2006]⁷. Nesse sentido, a avaliação é essencial para o aprimoramento das intervenções no momento em que oferece *feedbacks* sobre o desempenho destas.

As avaliações das intervenções na área social podem assumir diversas formas, dependendo dos objetivos da avaliação e das respectivas técnicas empregadas.

Dentre os tipos de avaliação estão as avaliações *ex-ante*, que buscam antecipar os impactos de uma intervenção, e as avaliações *ex-post*, que empregam as informações derivadas da implementação da intervenção e tem como objetivo realizar uma análise de desempenho do programa em termos dos resultados e impactos gerados.

Nesse sentido, estudos de avaliação são periodicamente realizados procurando analisar aspectos como a relevância, eficácia, efetividade eficiência e a sustentabilidade dos programas implementados, segundo aquilo que foi definido em seus objetivos.

De um modo geral, a avaliação de impacto procura investigar relações de causalidade, ou seja, relações de causa e efeito. Ela procura responder a seguinte pergunta: Qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre o resultado de interesse?

Uma avaliação de impacto olha, portanto, para os resultados que são diretamente atribuíveis ao programa. Para isso, é necessário que se planeje a avaliação antes da execução do programa, para que se gere uma base dados para compor a linha de base e os “follow-ups” (pesquisas de acompanhamento) dos beneficiários dos programas.

Ademais, precisa-se determinar quais as famílias elegíveis que receberão o programa (tratados) na sua fase inicial e quais participarão em uma fase subsequente (controles). O Quadro a seguir mostra o cronograma necessário para uma avaliação bem desenhada.

Quadro 1: Cronograma para uma avaliação bem desenhada

		Linha do Tempo							
		T1	T2	T3	T4	T5	T6	T7	T8
Implementação do Programa	Tratados			Iniciar a Intervenção					
	Controle							Iniciar a Intervenção	
Avaliação de Impacto	Pesquisa	Linha de Base				"Follow-up"			
						"Follow-up"			

Fonte: Elaboração IPECE.

Cabe ressaltar que, de acordo com a natureza distinta dos programas sociais, no subsistema de avaliação pode se estabelecer uma periodicidade diferente para avaliação de cada programa. No entanto, o mais importante é a padronização do Sumário Executivo das avaliações realizadas.

A adequação dos documentos que relatam as avaliações realizadas segue uma prescrição estabelecida no âmbito do Governo Federal⁸ com o objetivo de promover o acesso ao conhecimento gerado no processo de avaliação de políticas públicas. Neste caso, o IPECE assumiria a responsabilidade de divulgação e promoção da normatização das avaliações e o papel de depositário das avaliações realizadas no âmbito do Governo do Estado do Ceará.

⁷ *Beyond the numbers: understanding the institutions for monitoring poverty reduction strategies.*

⁸ A normatização dos relatórios das avaliações foi tema de um workshop preparatório para o IV Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, realizado em Brasília em 18 de janeiro de 2012 promovido pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

3. Considerações Finais

No Brasil, o atual foco da política social é, sem sombra de dúvidas, o combate à pobreza. Estabelecer a redução da pobreza e a erradicação da extrema pobreza até 2014, como metas de governo, explicita este foco e estabelece prioridades na política social executada no país.

Nesse sentido, a ação coordenada do Governo é essencial para que os resultados esperados sejam alcançados dentro dos prazos estabelecidos. Tal ação deve, no entanto, ser qualificada no sentido de indicar em que medida esta cumpre o seu papel de transformar determinada realidade.

No âmbito da atual política social essa qualificação segue no sentido de indicar em que medida políticas, programas e projetos sociais conseguem promover a melhoria das condições de vida da população pobre. A forma pela qual essa política está sendo executada torna evidente o esforço de mensurar os resultados e impactos das intervenções sobre a sociedade.

Dentro dessa perspectiva, os chamados Sistemas de Monitoramento e Avaliação (SM&A) estão ganhando notoriedade ao prover informações aos gestores de políticas, subsidiando o planejamento e a tomada de decisões. Haja vista que a execução de políticas sob restrições de recursos exige cada vez mais conhecimento por parte dos gestores acerca da melhor forma de agir sobre determinados problemas.

No estado do Ceará, o desenvolvimento e o emprego de um SM&A deve assumir uma importância fundamental no planejamento, acompanhamento e avaliação da política de combate à pobreza.

Com base nesse pressuposto, é que se propôs uma Estratégia Estadual de Combate à Pobreza baseada em 4 (quatro) princípios básicos: Focalização das Ações nas Famílias Pobres, Integração dos Programas Existentes, Coordenação Centralizada dos Programas Sociais e a Construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação Permanente dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.

Acreditamos que a adoção dessa estratégia irá representar um grande avanço para as políticas sociais no Estado. Uma vez que tornará possível a mensuração dos resultados e impactos gerados pela política de combate à pobreza. Permitindo, assim, a correção de rumos indesejáveis e, conseqüentemente, o aprimoramento das ações focalizadas. Já que, ao adotar esta estratégia, o Estado deve manter o compromisso de rever as ações e de continuar aperfeiçoando o desenho e a implementação dos programas de combate à pobreza.