

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

## **NOTA TÉCNICA**

**Nº 4**

### **FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FECOP)**

Marcos Costa Holanda  
Antônio Lisboa Teles da Rosa

Fortaleza-CE  
Fevereiro/2004

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara - Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Francisco de Queiroz Maia Júnior - Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Jair do Amaral Filho – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa - Diretor de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av.: General Afonso Albuquerque Lima, S/N

Ed.:SEPLAN - 2º andar

60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 488.75.07 / 488.76.54

Fax: (85) 488.75.64

[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

[ipece@ipece.ce.gov.br](mailto:ipece@ipece.ce.gov.br)

## 1 APRESENTAÇÃO

O presente documento traça algumas diretrizes e princípios que deverão orientar a implementação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Ceará (FECOP), criado através da Lei Complementar nº 5, de 11 de novembro de 2003, através do estudo de alguns fundamentos sobre a problemática da pobreza, em suas dimensões de curto, médio e longo prazo, ressaltando sua origem, sua evolução e sua dinâmica. A partir daí, serão propostas as estratégias básicas para a implementação de tal Fundo, bem como os programas e ações que deverão norteá-lo.

Merece destaque a concepção aqui adotada de que a pobreza é um fenômeno que deve ser combatido em suas três dimensões. Na concepção de curto prazo promove-se a assistência às famílias que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade. Todavia, a estratégia principal de um programa desta natureza é criar meios para que os pobres possam, ao longo de um certo horizonte de tempo, migrar para a condição de não pobre. Portanto, as propostas aqui veiculadas têm como finalidade fortalecer as condições de acesso à renda, por parte de um expressivo segmento da população que se encontra excluída do mercado de trabalho e do consumo de bens e serviços essenciais para sobrevivência humana de forma digna e com perspectivas de um futuro melhor.

O texto está estruturado apresentando, inicialmente, o marco conceitual que fundamenta as proposições a serem feitas. Em seguida, são expostas algumas estatísticas que dão um dimensionamento geral do problema no Brasil, no Nordeste e no Ceará. Na etapa seguinte, são apresentados os princípios norteadores e a estratégia para operacionalização do Fundo. Finalmente, são discutidos alguns dos programas que poderão compor as ações a serem implementadas e sumariada sua estrutura de funcionamento.

## 2 MARCO CONCEITUAL

### 2.1 O que vem a ser pobreza?

Com base na literatura mais recente<sup>1</sup>, existem, pelo menos, duas abordagens principais acerca do problema da pobreza.

A primeira é bastante ampla e considera que a pobreza é a privação acentuada de bem-estar. A idéia de privação contida nesta definição inclui uma série de fatores, tais como a falta de alimentação adequada, a carência de habitação e vestuário, a baixa escolarização, a falta de participação nas decisões políticas etc. Em outras palavras, o conceito de pobreza estaria intrinsecamente relacionado à vulnerabilidade e à exposição a riscos, assim como à falta de influência e poder de um grupo de indivíduos que integram uma sociedade.

A segunda visão é mais objetiva e entende que pobres são aquelas pessoas que não dispõem de meios para atender às suas necessidades básicas. Assim, está associada ao fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para lhes dar acesso a bens e serviços (inclusive sociais) em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão de consumo vigente numa sociedade.

Percebe-se em ambas as abordagens que existe uma dicotomia a ser esclarecida: i) o conceito de pobre é estático e representa uma situação em que um determinado grupo social se encontra, ou seja, é uma condição de estar categorizado como pobre, estar privado das condições que o caracterizaria como não pobre; ii) já a pobreza, por sua vez, é um conceito dinâmico e reflete o processo que leva algumas pessoas à privação de bens e serviços condizentes com uma situação socialmente aceitável.

### 2.2 O que causa a pobreza?

No contexto deste segundo enfoque, que será tomado como referência, considera-se que a pobreza é motivada por choques nas condições individuais ou coletivas

---

<sup>1</sup> A exemplo, podem ser citados os trabalhos de: i) ROCHA, Sônia - Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata? Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003; ii) Banco Mundial - Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001; <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/strategies/intro.htm>; iii) CEPAL - Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

que privam as pessoas de acesso a um patrimônio que possibilite elevar seu fluxo da renda e, conseqüentemente, o padrão de consumo.

De forma mais específica, o patrimônio dos indivíduos pode ser segmentado em três grandes grupos:

- i) **Capital Físico/Financeiro:** Abrange o capital financeiro, o capital físico permanente (habitação, propriedades, máquinas, ferramentas, materiais, estoques de matérias-primas e de produtos acabados etc.) e o capital público (que representa o acesso a serviços públicos) que os indivíduos dispõem;
- ii) **Capital Humano:** Abrange o nível de escolarização, as condições de saúde, a capacidade empresarial e a experiência dos indivíduos que determinam a sua produtividade e o seu potencial de auferir uma determinada renda;
- iii) **Capital Social:** Abrange aspectos relacionados à estrutura familiar dos indivíduos, o seu grau de associativismo e de cooperação, aspectos institucionais etc.

Neste sentido, a pobreza resulta de choques no acesso a patrimônio que os indivíduos poderiam dispor. Estes choques podem ter efeitos temporários ou permanentes. No primeiro caso, pode-se considerar uma pessoa jovem, saudável e com alguma escolarização, mas sem experiência de trabalho. Isto dificulta seu acesso a um emprego, mas é uma situação temporária, pois ele tem maiores chances de contornar o problema; no segundo caso, ao se considerar uma pessoa idosa, sem escolarização e desempregada, suas dificuldades para auferir renda através de seu trabalho são bem maiores. Provavelmente, os indivíduos do primeiro grupo poderão encontrar meios de sair da condição de pobre, enquanto os do segundo, não.

Desta forma, é de fundamental importância entender a diferença entre ser pobre e estar pobre. Na maioria das vezes a pobreza não é uma característica do cidadão como sexo ou raça, mas sim um estado da natureza temporário em que ele se encontra.

### 2.3 Como medir a pobreza?

A medição da pobreza é importante, pois, possibilita verificar hipóteses sobre suas causas e permite a elaboração de metas visando atingir objetivos pré-determinados.

Na perspectiva mais geral da primeira definição apresentada anteriormente, uma série ampla de indicadores poderia ser considerada, tais como: a taxa de mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer, a taxa de analfabetismo, a porcentagem de domicílios com água inadequada, com esgotamento inadequado, sem geladeira, sem eletricidade, etc. Porém, eles não são suficientes para medir a pobreza, da forma em que é concebida, pois não existem meios tão simples e objetivos de mensurar o nível de bem estar das pessoas.

Já na abordagem mais restrita que aqui se considera, são mais apropriados os indicadores de renda monetária ou de consumo para identificar e medir a pobreza. Como geralmente, as pesquisas de renda baseiam-se em amostras representativas da população, então, os dados obtidos possuem um grau de confiabilidade relativamente grande.

Desta forma, a questão principal passa a ser a determinação de um nível de renda, abaixo do qual um indivíduo será considerado pobre, o que caracterizará a chamada "Linha de Pobreza". É importante que o indicador escolhido esteja vinculado ao custo de atender necessidades básicas das pessoas de acordo com a região geográfica em que vivem.

Neste sentido, o Banco Mundial tem utilizado o critério de 1 dólar por dia per capita como o nível de renda mínimo para que uma família não seja classificada como abaixo da Linha de Pobreza. Também, neste sistema, quem tem renda menor do que 1/2 dólar por dia é considerado indigente. Para o caso brasileiro, alguns estudos consideram pobre quem tem renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo. Já o indigente é aquele que tem rendimento inferior a 1/4 salário mínimo.

## 2.4 Quais são os tipos de pobreza?

A pobreza pode ser classificada de acordo com a duração dos mencionados choques, em:

- i) **Pobreza de Longo Prazo.** É formada por pessoas que não dispõem de um fluxo de renda suficiente para situá-los acima da Linha de Pobreza e, além do mais, suas condições patrimoniais não permitem que eles superem o problema. É o caso das pessoas sem meios de saírem de sua condição, em decorrência da total carência de fatores básicos para deixarem de ser pobres. Sua saída da condição

atual se daria através da ação de outras pessoas ou instituições. Como exemplo, pode-se considerar as crianças com menos de cinco anos de idade, os idosos, os inválidos, etc;

- ii) **Pobreza Sazonal** - são pobres os que se encontram nesta situação em decorrência de fatores sazonais. Por exemplo, são os pobres do meio rural que ingressam nesta situação em decorrência das secas. No meio urbano, também ocorre este fenômeno com aqueles que estão em atividades sob risco de desemprego (profissões em extinção);
- iii) **Pobreza Flutuante** (com potencial para mudar de situação) - são aqueles que dispõem de algum potencial para se integrarem os que têm um fluxo de renda adequado. São os integrantes da PEA em idade mais produtiva e que têm condições de ampliar seu capital humano ou físico (através de capacitação e crédito).

Diante desta classificação, o combate à pobreza corresponde a um contra ataque aos choques que restringem o acesso dos indivíduos a um patrimônio que viabilize a saída daquela condição.

### 3 A DIMENSÃO GERAL DO PROBLEMA

Uma política de combate à pobreza no Ceará deve considerar que o Estado está inserido num País que vem acumulando todas as condições para manter o problema. Entre elas, podem ser citadas as condições a seguir:

- i) Baixo nível de desempenho econômico nos últimos anos - Até agora, a pobreza foi tratada como algo que depende apenas das condições dos pobres. Na verdade, ela também está muito associada às condições de desempenho da economia. Ou seja, uma economia em expansão está gerando novos postos de trabalho e cria oportunidades para um contingente maior de pessoas passarem a ter renda e saírem da condição de pobre. Todavia, crescimento econômico não é condição suficiente para eliminar a pobreza, é apenas uma condição desejável e facilitadora. Observando o desempenho da economia do Brasil e do Mundo nos últimos anos, percebe-se que o quadro não tem sido dos mais favoráveis. Isto é um fator limitador da eliminação da pobreza e que potencializa a sua expansão;

- ii) Nível de desigualdade de renda e de riqueza - um outro fator que está fortemente associado à pobreza é o grau de concentração da renda. No Brasil a concentração é uma das piores do mundo. Isto também vem a dificultar o processo de erradicação da pobreza. Apenas para enfatizar a questão, pode-se mencionar uma famosa expressão de Ricardo Paes de Barros que diz que "o Brasil não é um país pobre, é um país com muitos pobres". No cerne desta questão está a dinâmica da concentração de renda no País, principalmente quando se tem um quadro de lento crescimento econômico como o verificado nos últimos anos. No caso do Ceará as dificuldades são maiores já que diferente do Brasil o Estado é pobre e possui muitos pobres.
- iii) Estoque atual de pobres - em decorrência da dinâmica do modelo concentrador adotado no Brasil e do baixo desempenho da economia, percebe-se que é grande o estoque de pobres, ou seja, cerca de 30,2% da população;
- iv) Perfil dos pobres - quando se tenta qualificar a pobreza no Brasil, percebe-se que ela tem idade e está concentrada na população fora ou nos extremos da PIA. Ela também tem cor, é maior a proporção de negros pobres. Tem sexo, é maior a proporção de pobres do sexo feminino. Tem localização, é maior a proporção de pobres no Nordeste e no meio rural.
- v) Condições patrimoniais - a população pobre é desprovida de patrimônio que possa viabilizar sua saída dessa condição. Esta é uma condição inicial que mantém uma certa inércia no quadro de pobreza e indigência no Brasil;

Diante disto, percebe-se que o Ceará é um Estado pobre de um País que acumula muita pobreza. Portanto, as condições gerais do País se refletem de uma forma relativamente mais intensa no Estado. De um modo geral, o quadro abaixo quantifica a pobreza cearense.

Tabela 1 Pessoas com renda domiciliar *per capita* segundo a Linha de Pobreza – Ceará - 2001

	FREQÜÊNCIA	PERCENTAGEM
Maior ou igual à ½ salário mínimo	3.441.515	46,6
Menor que ½ salário mínimo	3.947.542	53,4
TOTAL	7.389.057	100,0

Fonte: IBGE – Microdados da PNAD 2001.



Tabela 2 Pessoas com renda domiciliar per capita segundo a Linha de Indigência - Ceará - 2001

	FREQÜÊNCIA	PERCENTAGEM
Maior ou igual à ¼ salário mínimo	5.447.641	73,7
Menor que ¼ salário mínimo	1.941.416	26,3
TOTAL	7.389.057	100,0

Fonte: IBGE – Microdados da PNAD 2001.

**Algumas observações importantes devem ser feitas a respeito das informações acima:**

- ⇒ há equivalência entre a renda domiciliar *per capita* e a renda familiar *per capita*, porque no primeiro cálculo excluíram-se dos domicílios os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos;
- ⇒ como Linha de Pobreza considerou-se ½ salário mínimo e de Indigência ¼ de salário mínimo para o ano de 2001 cujos valores eram iguais a R\$ 90,00 e R\$ 45,00, respectivamente<sup>2</sup>;
- ⇒ pode-se ter, também, a estimativa do número de famílias abaixo da Linha de Pobreza e de Indigência. Para tanto, basta dividir as freqüências apresentadas acima por 4. Assim, em 2001, havia no Ceará aproximadamente 986.886 famílias abaixo da Linha de Pobreza, dentre as quais 485.354 encontravam-se em um estado de indigência.

#### 4 PRINCÍPIOS NORTEADORES

O FECOP não pretende atuar na simples convivência com a pobreza. Na verdade, ele terá como orientação principal o combate à pobreza a partir da criação de meios para o fortalecimento do patrimônio individual e social das áreas pobres. Assim, sua finalidade maior será promover transformações estruturantes que possibilitem um efetivo combate à pobreza. De imediato, suas ações serão segmentadas em duas vertentes: i) uma de assistência aos pobres, que será implementada para dar um mínimo de condições de sobrevivência aos pobres de longo prazo e aos grupos vulneráveis quando estes se encontrarem em situações adversas; e ii) outra, cujo impacto é de médio e longo prazo e priorizará as ações que venham a criar condições para uma efetiva migração da condição de pobre para não pobre. Nesta orientação, os princípios norteadores do FECOP são:

<sup>2</sup> Corrigindo esses valores pelo IGP-DI de setembro de 2003, obtêm-se as seguintes cifras: i) 1/2 salário mínimo = R\$ 121,39; ii) 1/4 salário mínimo = R\$ 60,69

- i) **Transparência**, através da manutenção de um canal de informações sobre os serviços prestados e a aplicação dos recursos do Fundo para a comunidade assistida, em particular, e para a sociedade em geral;
- ii) **Participação**, através de um processo permanente de articulação com a comunidade assistida, tendo em vista desenvolver um planejamento em parceria com os beneficiários;
- iii) **Condições para o monitoramento e a avaliação**, considerando a necessidade de implantação de um sistema e processo de elaboração de indicadores de ações, produtos, resultados e impactos que serão os elementos norteadores para aferir se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente, eficaz e efetiva;
- iv) **Sustentabilidade**, a partir do princípio de que a manutenção, expansão e continuidade de um programa como o proposto deve contar com o sucesso na promoção de seus objetivos e atrair novos parceiros, tendo em vista combater o problema da pobreza;
- v) **Co-responsabilidade social**, como um esforço para a permanente mobilização da comunidade assistida e do comprometimento e parceria com outras instâncias do poder público e da sociedade organizada;
- vi) **Eficácia, Eficiência e Efetividade**, será uma busca permanente, tendo em vista que os recursos são escassos e devem ser utilizados de forma a gerar os melhores resultados possíveis.

Além do mais, considera-se aqui, que são os pobres quem têm um amplo conhecimento da pobreza e de muitas das formas de combatê-la. Diante disto, esta proposta tem um caráter inovador, pois analisa o problema de forma sistêmica e traz inovações, no sentido de inserir:

- i) **Novos programas**, os quais serão materializados através das novas ações a serem empreendidas em decorrência da identificação das particularidades dos locais a serem assistidos e das demandas da comunidade;
- ii) **Um novo olhar sobre os programas existentes**, considerando que existe uma gama enorme de programas de combate à pobreza que apresentam uma

razoável consistência e que podem ser racionalizados, integrados e adaptados a cada comunidade a ser assistida pelo Fundo;

- iii) **Novas formas de gestão**, correspondendo à percepção de que existem diversos atores que poderão se integrar ao processo de implementação do programa e, com isto, potencializar seus resultados e impactos;
- iv) **Percepção da transversalidade das ações públicas**, considerando-as de forma sistêmica, uma vez que vários programas têm desdobramentos que tornam seus resultados complementares e cumulativos;
- v) **A comunidade como parceira**, a partir da percepção de que os beneficiários passarão a considerar as ações desenvolvidas pelo Fundo como elemento de integração interna da comunidade e com os demais atores que participarão das diversas etapas da implementação dos programas;
- vi) **Programas a partir da percepção do problema pelos próprios pobres**, considerando que os próprios pobres têm uma vasta experiência em como se defender da pobreza e isto lhes dá uma gama de conhecimentos, estratégias e procedimentos para conviver com o problema ou para superá-lo.

## 5 OBJETIVOS E PROGRAMAS PROPOSTOS

### 5.1 Objetivos

O objetivo maior do FECOP é reduzir sistematicamente a pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará. O público alvo é a população que está abaixo da Linha de Indigência e sua estratégia é dar um atendimento integral às famílias das áreas assistidas, proporcionando-lhes melhores condições de se integrarem ao mercado, terem mais acesso à renda e aos bens e serviços essenciais para a sobrevivência humana de forma digna. Portanto, seus objetivos estratégicos são o fortalecimento:

- i) **Capital humano**, através de melhorias nas condições de educação, saúde e capacitação para a ocupação e renda;
- ii) **Capital social**, através do estímulo às práticas de trabalho cooperativo e associativo dentro da própria comunidade assistida;

iii) **Capital físico e financeiro**, através do acesso à infra-estrutura (água, saneamento, transporte, energia, habitação, terra, insumos, tecnologia da informação, etc.) e ao crédito para os pequenos negócios e transferência de renda.

Os objetivos estratégicos definidos acima terão como orientação os programas, projetos e ações governamentais que serão detalhados a seguir.

## 5.2 Programas e ações propostos

### a) Políticas de transferência de renda

São políticas compensatórias que devem ser priorizadas para:

- i) Contingente de **pobres crônicos**, ou seja, os grupos de pessoas que têm pouca chance de sair daquela condição, pois têm pouquíssimas disponibilidade de capital físico, financeiro, humano e social, o que limita suas possibilidades de conseguir uma atividade remunerada;
- ii) **Grupos mais vulneráveis**, quando ocorrem adversidades (secas, enchentes etc.);
- iii) **Grupos com potencialidades**, que dependem de um apoio inicial e temporário para migrar da condição de pobre para não pobre;

### b) Políticas Estruturantes

São aqueles que dotam a população pobre de condições de acumular capital: físico, humano e social. Estão voltados para a educação, saúde, participação na vida da sociedade, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, cooperativismo, apoio à comercialização dos produtos das micro empresas, etc. Devem criar condições e estimular a população a sair da pobreza.

Muitos dos programas estruturantes aqui indicados já estão presentes no PPA e, em muitos casos, já possuem fontes de financiamento definidas. O papel do FECOP será complementar os recursos financeiros e, principalmente, articular, focalizar e coordenar tais programas no atendimento das famílias selecionadas.

- i) Programas de melhoria da habitação;

- ii) Programas de abastecimento de água e saneamento;
- iii) Programas integrados de esporte e educação artística na escola;
- iv) Programas de melhorias da educação;
- v) Programas de fortalecimento da agricultura familiar;
- vi) Crédito Empreendedor;
- vii) Capacitação Profissional;
- viii) Fortalecimento das potencialidades regionais.

O detalhamento dos programas e ações apresentados e a inclusão de novos serão feitos em conjunto com a Gerência Executiva, conforme será estabelecido no item VI, a seguir. Além do mais, de acordo com o que foi dito anteriormente, o FECOP trabalhará no pressuposto de que os pobres e suas comunidades são aqueles com maiores condições de identificarem as melhores políticas para a redução da pobreza. Portanto, a etapa seguinte será validar, junto às lideranças das comunidades das áreas selecionadas, os projetos e intervenções a serem desenvolvidas.

## **6 O FOCO PRINCIPAL DO PROGRAMA**

O foco principal do FECOP é dar um atendimento integral a um determinado grupo, considerando que a maioria dos pobres está concentrada em locais específicos. A escolha de localidades a serem assistidas evitará a pulverização dos recursos, o que comprometeria a eficácia do programa.

O público-alvo do FECOP será as famílias que estejam abaixo da Linha de Pobreza. Todavia, o programa não se restringe a atuar com as famílias isoladamente. Sua ação envolve um trabalho integrado que considera a interação entre as famílias que formam uma determinada comunidade.

Além do mais, cada localidade deverá receber uma assistência integral, considerando as relações pessoais que formam a família, as relações entre as famílias e a articulação da comunidade com um espaço mais amplo, onde ela está inserida.

Nesta percepção, é de fundamental importância ter uma noção sobre a função daquela comunidade no município onde ela está localizada e as oportunidades que podem ser aproveitadas desta função/articulação.

Desta forma, a área a ser beneficiada será avaliada através de suas potencialidades internas, de ampliar o seu patrimônio pessoal e sociais e de gerar ocupação e renda. Também serão consideradas as possibilidades de geração de ocupação e renda na área escolhida e fora dela, em suas imediações. Desta forma, a comunidade será vista pela capacidade de gerar ocupação e renda, através da produção de bens e serviços para abastecer seu próprio interior e atender seu entorno, podendo este entorno ser uma área mais ampla do que suas imediações e até do que o próprio município. Assim, considera-se que:

- i) Existem atividades que se restringem ao local (saúde, educação, infra-estrutura, ocupação dentro da própria comunidade, etc);
- ii) Existem atividades que são produzidas e oferecidas por outros locais (escola do 2º e 3º grau, hospitais, bens e serviços para serem comercializados ou utilizados como insumos no local ou fora dele, ocupação e renda fora do local, etc.).

A densidade e importância de tudo isto depende das potencialidades locais de gerar ocupação e renda dentro e fora da comunidade. Elas deverão ser potencializadas pelo FECOP.

## **7 A SELEÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO FECOP**

A partir do exposto, e considerando que se trata de um programa novo, no qual todos os recursos previstos serão aportados paulatinamente, propõe-se que os programas contemplados pelo FECOP sejam implantados parceladamente e em ações a serem desenvolvidas em localidades reconhecidamente pobres, tais como os municípios mais pobres do Estado; os bairros ou áreas urbanas ou rurais mais carentes etc. Desta forma, pode-se dar uma integral assistência ao local escolhido, identificando, com a comunidade local, os principais problemas, carências e deficiências.

Além do mais, vale salientar que existe uma relação direta entre a dimensão do programa e a necessidade de recursos. Assim, quanto maior for o número de

idades, localidades, população alvo e ações consideradas prioritárias para uma assistência integral de combate à pobreza, maior será a necessidade de recursos.

Portanto, considera-se que o ponto de partida será selecionar as localidades prioritárias. Como sugestão, recomenda-se que, inicialmente, sejam considerados até 5 municípios dentre os mais pobres do Estado e até 5 áreas mais pobres de Fortaleza. Em seguida, serão delimitadas as ações prioritárias e elas poderão ser concentradas nas áreas selecionadas. Na medida em que o programa venha a se consolidar e seus recursos passarem a ter mais regularidade, pode-se ampliar as localidades e as áreas de atendimento. Esta é uma forma de evitar pulverizar o uso dos recursos do Fundo, comprometendo a sua efetividade. Além do mais, esta é uma forma de utilizar as experiências bem sucedidas nesta primeira fase para serem aplicadas nas novas áreas a serem incorporadas.

A seleção das áreas a serem beneficiadas pelo FECOP deverá obedecer a critérios objetivos, de forma a contemplar aquelas mais pobres. A proposta é que sejam escolhidos até 5 municípios, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) em 2002, de acordo com cálculos feitos pelo IPECE. Adicionalmente, propõe-se a escolha de até 5 bairros de Fortaleza, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B) de 2000, calculados pela Secretaria de Planejamento de Fortaleza.

Seguindo esta proposta, a TABELA 3, abaixo, relaciona os 10 municípios de menor IDM do Estado do Ceará, para o ano de 2002. Observa-se que eles também apresentam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média estadual, para um elenco de indicadores, onde podem ser destacados: a proporção de domicílios com abastecimento de água; esgotamento sanitário e coleta de lixo adequada; consumo de energia elétrica rural; renda e escolaridade do chefe de família. Estes são indicadores que refletem o estado de pobreza daqueles municípios.

Segundo este critério, os cinco municípios que apresentaram a menor pontuação média dos indicadores mencionados foram: Salitre, Aiuaba, Granja, Tarrafas e Quiterianópolis.

Complementando o quadro, a TABELA 4, a seguir, relaciona os 10 bairros de menor IDHM-B do Município de Fortaleza, para o ano de 2000. Observa-se que eles também apresentam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média municipal, para a maioria dos correspondentes indicadores utilizados em nível estadual, podendo ser destacados: a proporção de domicílios com esgotamento sanitário e a coleta de lixo adequados, além da renda e da escolaridade do chefe de família.

Os cinco bairros que apresentem a menor pontuação dos indicadores mencionados e que, portanto, estariam entre o mencionado grupo são os bairros do Curió, Dunas, Pedras, Siqueira e Parque Presidente Vargas.

Vale salientar que as indicações aqui feitas são apenas uma primeira etapa do processo, depois dela, torna-se necessário detalhar mais as características dos locais selecionados, identificando sua principais carências, localização de áreas mais pobres, que serão objeto de intervenção, etc. Afinal, não é toda a área de um município ou de um bairro que é coberta por famílias que podem ser considerados como indigentes.



Tabela 3 População por situação de domicílio e percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água adequado, esgotamento sanitário adequado, coleta de lixo adequada, com renda do chefe de até 2 salários mínimos e com escolaridade do chefe de até 3 anos de estudo, segundo os municípios com menor IDM - Ceará - 2002

MUNICÍPIOS	IDM 2002	POPULAÇÃO 2000			PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES												TOTAL DE PONTOS
					Com abastecimento de água adequado		Com esgotamento sanitário adequado		Com coleta de lixo adequado		Com energia elétrica na zona rural		Com renda do chefe até 1/2 sm		Com escolaridade do chefe até 3 anos de estudo		
					Total	Urbana	Rural	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	
Ceará	-	7.430.661	5.315.318	2.115.343	60,80	-	33,88	-	61,48	-	64,55	-	20,47	-	55,07	-	-
Salitre	7,27	13.925	4.489	9.436	2,92	1	0,43	2	8,03	1	8,72	1	23,80	9	89,94	1	15
Aluaba	10,88	14.452	3.162	11.290	34,27	5	0,21	1	18,17	5	35,67	3	36,86	1	81,62	5	20
Granja	12,80	48.484	22.564	25.920	41,11	7	0,72	3	16,74	4	18,18	2	33,75	5	83,92	3	24
Tarrafas	12,38	9.213	1.947	7.266	21,41	2	1,67	6	14,78	2	71,99	10	32,53	6	85,31	2	28
Quiterianópolis	12,93	18.355	5.068	13.287	24,95	3	4,64	7	16,63	3	49,59	8	31,62	7	80,53	6	34
Cariús	15,91	18.444	7.170	11.274	31,11	4	1,19	4	27,70	7	58,21	9	35,81	3	78,71	7	34
Parambu	16,02	32.302	12.550	19.752	36,14	6	6,71	8	25,35	6	48,21	7	27,03	8	82,74	4	39
Moraújo	14,32	7.046	3.352	3.694	47,90	9	10,62	9	29,83	8	41,99	5	34,48	4	76,08	9	44
Catarina	15,10	15.547	6.465	9.082	45,07	8	1,24	5	40,70	9	39,05	4	22,46	10	77,32	8	44
Irauçuba	15,25	19.560	10.873	8.687	49,82	10	30,22	10	44,25	10	44,67	6	36,41	2	74,95	10	48

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; IPECE.

Tabela 4 População e percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água adequado , esgotamento sanitário adequado, coleta de lixo adequada, com renda do chefe de até 2 salários mínimos e com escolaridade do chefe de até 3 anos de estudo, segundo os bairros de Fortaleza com menor IDHM-B - 2000

BAIRROS	IDHM-B 2000	POPULA- ÇÃO 2000	PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES										TOTAL DE PONTOS
			Com abastecimento de água adequado		Com esgotamento sanitário adequado		Com coleta de lixo adequado		Com renda do chefe até 1/2 sm		Com escolaridade do chefe até 3 anos de estudo		
			%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	
Total Fortaleza	0,508	2.141.402	87,21	-	63,42	-	95,20	-	11,54	-	27,72	-	-
Curió	0,338	7.488	73,57	1	2,28	1	74,71	3	21,63	1	55,99	1	7
Pedras	0,352	1.576	77,45	2	5,71	2	73,37	2	5,98	10	42,39	9	25
Siqueira	0,377	23.728	87,35	6	9,84	3	78,66	5	13,64	8	48,11	3	25
Parque Presidente Vargas	0,377	4.815	80,88	4	20,96	6	77,98	4	17,98	3	41,32	10	27
Genibaú	0,378	39.258	91,07	8	55,66	8	91,65	9	15,58	6	47,49	4	35
Autran Nunes	0,380	21.323	84,95	5	47,87	7	88,51	6	16,64	5	45,04	6	29
Cais do Porto	0,386	21.529	91,23	9	58,43	9	94,40	10	17,05	4	46,11	5	37
Pirambu	0,391	18.453	80,50	3	68,37	10	88,80	7	19,26	2	43,98	7	29
Dunas	0,391	1.594	87,50	7	10,78	4	60,05	1	11,76	9	50,25	2	23
Granja Portugal	0,394	37.369	91,77	10	20,68	5	91,33	8	15,44	7	42,94	8	38

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Prefeitura Municipal de Fortaleza.

## 8 OPERACIONALIZAÇÃO DO FECOP

### 8.1 Estrutura gerencial

O FECOP será gerido pelo Poder Público Estadual, mas contará com parcerias da comunidade onde ele estiver atuando, do Poder Público Municipal, Entidades Não Governamentais que atuem na área. Ele será operacionalizado através de um Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, de uma Gerência Executiva, de Agentes de Cidadania, de Executores Locais e de Parceiros Locais:

- i) **Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social** tem como principais atribuições, as estabelecidas no Artigo 6º da Lei Complementar nº 5;
- ii) **Gerência Executiva** terá como função, operacionalizar as diretrizes e decisões do Conselho Consultivo e garantir o funcionamento e supervisão do Fundo. Será formada por uma equipe técnica de representantes das instituições integrantes do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social. O primeiro passo a ser dado para a implementação do FECOP será a Constituição da Gerência Executiva, a qual irá coordenar a elaboração de um projeto detalhado sobre as áreas de atuação e sobre os programas e ações a serem desenvolvidas. Os produtos deste trabalho serão submetidos ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social. A etapa seguinte será a constituição das equipes de monitoramento, avaliação e execução das ações de combate à pobreza. A gerência executiva será formada por:
  - a) uma gerência de infra-estrutura;
  - b) uma gerência de ocupação e renda;
  - c) uma gerência social;
  - d) Além destas gerências, dever-se-á também contar com uma assessoria administrativa e financeira.
- iii) **Agentes Cidadãos 10** serão pessoas com capacidade de articulação e liderança. Sua atuação será nos locais selecionados e terão como funções básicas: a articulação com as comunidades, o planejamento e o acompanhamento das ações a serem desenvolvidas. Suas atividades serão

desempenhadas de forma semelhante às dos agentes de saúde e poderão trabalhar em conjunto com eles.

A idéia é procurar transferir a experiência vitoriosa dos Agentes de Saúde para a área de geração de renda e qualidade de vida. A parceria dos **Agentes Cidadãos 10** com os **Agentes de Saúde** levará a importantes ganhos operacionais na identificação dos possíveis beneficiados do FECOP e na sua administração.

iv) **Executores Locais** implementarão as ações consideradas prioritárias e serão representantes das Secretarias Estaduais correspondentes, de acordo com o que for delineado pela Gerência de Executiva;

v) **Parceiros Locais** - Para complementar as equipes de execução dos programas e projetos nas áreas selecionadas, serão celebrados acordos de cooperação e participação com os municípios e as entidades civis ali atuantes.

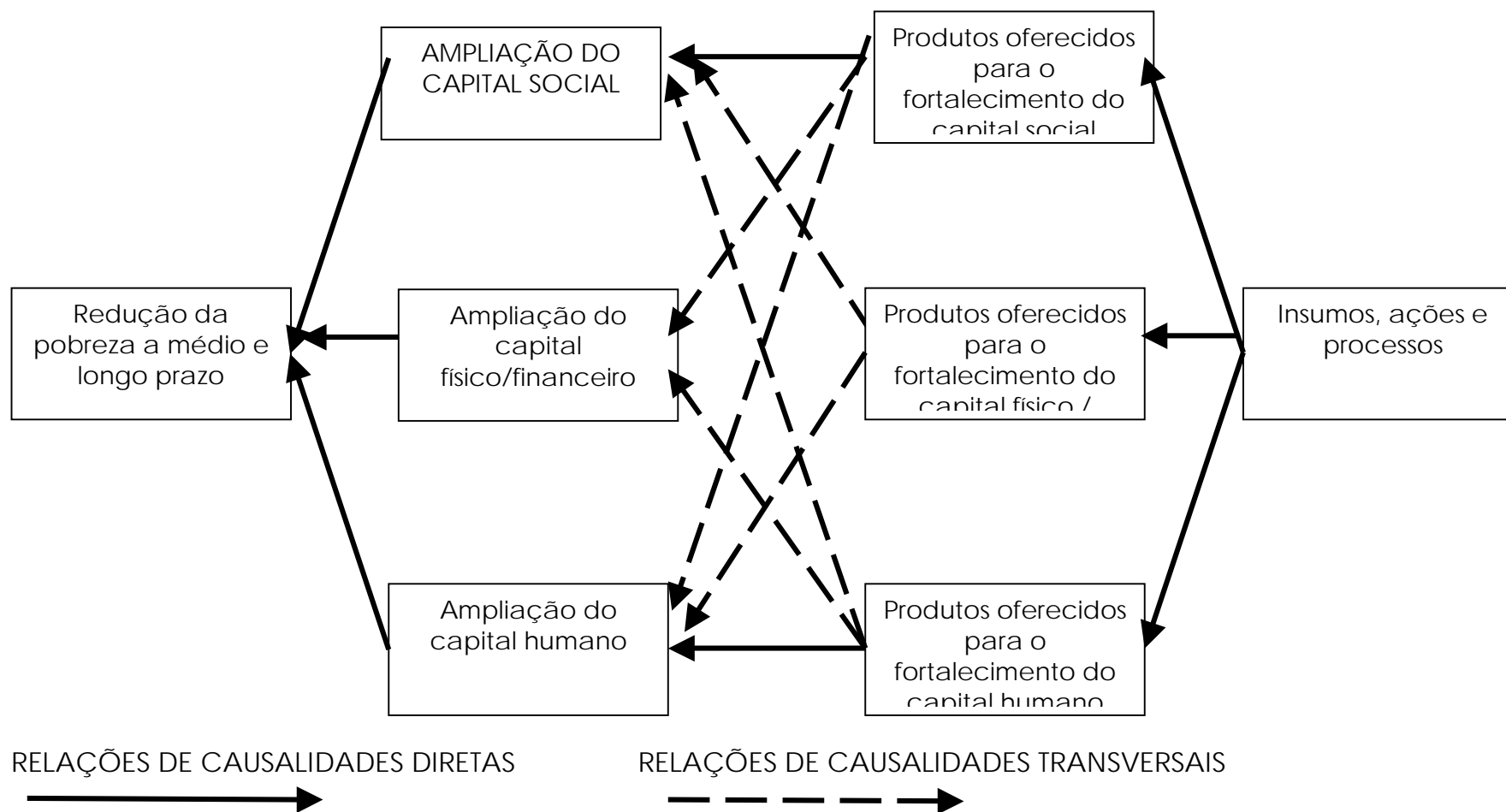
## 8.2 A gestão por resultados

Um dos principais aspectos a ser considerado é que, ao serem selecionadas áreas de intervenção, deverá ser identificado o conjunto de programas mais apropriados para cada localidade. Isto irá depender de suas características, deficiências e potencialidades. Todavia, de uma forma geral, cada área deverá receber ações integradas e condizentes com a sua realidade. Sendo assim, necessário se faz ter uma boa noção do grau de complementaridade e transversalidade dos programas, tendo em vista potencializar seus resultados.

Uma forma razoável de trabalhar a questão é através da Gestão por Resultados, a qual tem como referência o macro objetivo do Programa. Ele será alcançado à medida que os objetivos intermediários forem atendidos. Estes, por sua vez, para serem alcançados, exigem que os produtos previstos sejam realizados de acordo com o planejado. Já os produtos ocorrerão em toda a sua plenitude se as ações e os insumos forem os adequados para a sua realização.

Ele tem a vantagem de orientar todo um processo de monitoramento e avaliação, onde o **monitoramento pode ser entendido** como uma supervisão periódica ou contínua com o objetivo primordial de prover aos gestores e aos principais parceiros envolvidos com o programa, as indicações antecipadas de progresso na execução

de seus objetivos, estabelecendo até que ponto os recursos, o cronograma, os produtos e as outras questões estão sendo processados, de acordo com o planejado, de maneira que decisões oportunas possam ser tomadas para corrigir as deficiências detectadas. Já a **avaliação passa a ser** um processo que tenta determinar, tão sistemática e objetivamente quanto possível, a relevância, a efetividade, a eficiência, a sustentabilidade e o impacto das atividades à luz dos objetivos global e estratégico, das ações desenvolvidas, dos insumos e da participação e satisfação da sociedade envolvida com o programa. A avaliação é considerada uma ferramenta administrativa voltada para o aprendizado e a ação para a melhoria do desempenho atual e futuro do projeto. O fluxograma a seguir sintetiza esta questão.





## 9 A VISÃO SISTÊMICA DO FECOP

Para atender aos objetivos do FECOP, faz-se necessário ter uma noção do sistema que se quer implementar e dos desafios impostos a uma situação como esta. Apenas para dar uma noção mais pormenorizada do conjunto, é bom esclarecer que o alcance dos objetivos de uma política como a em discussão depende de uma série de elementos, dentre eles podem ser destacados os insumos utilizados, o processo de implementação e operacionalização do programa, os produtos gerados, os resultados e o impacto, além do mais, todos estes elementos deverão passar por um controle social. O fluxograma a seguir sintetiza estas relações, as quais serão mais bem discutidas adiante.

### 9.1 Insumos

São formados por: i) regras e procedimentos estabelecidos por cada programa e ação; ii) recursos financeiros, materiais e humanos alocados para a operacionalização do programa. As regras delimitam o raio de ação do programa e estabelecem os mecanismos reguladores de suas atividades.

Particularmente, os insumos do FECOP são: i) as políticas e projetos adotados, considerando o significado de cada uma de suas dimensões: alcance e transversalidade; ii) as normas, legislação e regras de comportamento estabelecidas; iii) os recursos materiais, humanos e financeiros destinados, etc.

### 9.2 Atividades

Representam o *modus operandi* do programa, envolvendo a forma como os executores tratam os recursos utilizados, seguem as regras e como desenvolvem os seus produtos. No caso do FECOP, tratam da gestão do programa e da articulação intra e intersetorial com a sociedade.

### 9.3 Produtos

São os resultados materiais das ações dos executores. São representações materiais das ações. São as atividades realizadas, os cursos fornecidos, as edificações



construídas, as assistências prestadas, etc. Cada programa a ser definido como integrante do FECOP terá seu produto identificado e delineada a forma de seu acompanhamento.

#### **9.4 Resultados**

São seus efeitos imediatos, tais como a maior disponibilidade de capital físico, humano e social, que possibilitarão à população da localidade assistida, ter maior acesso à renda e aos bens e serviços considerados essenciais. De acordo com os programas a serem estabelecidos para o FECOP, serão definidos indicadores de resultados e associados aos correspondentes produtos realizados, tendo em vista avaliar as relações causais entre produtos e resultados.

#### **9.5 Impacto**

Representa os resultados de médio e longo prazo. São as transformações que ocorreram nas comunidades assistidas, reduzindo o grau de pobreza e indigência das famílias ali localizadas. Como se espera implementar o FECOP, tendo em vista combater a pobreza, serão definidos indicadores do nível de pobreza de cada comunidade atendida e analisada sua evolução. Com isto, pode-se aferir se os insumos utilizados, as ações desenvolvidas e os produtos realizados foram suficientes para reduzir a pobreza e dar condições de saída de famílias da condição de pobre.

#### **9.6 Controle Social**

Pode ser exercido em qualquer das etapas do desenvolvimento do Programa. Ele estará sendo exercido sobre os insumos através de um planejamento participativo, quando os atores sociais são parte ativa nas proposições de políticas. Quando se trata de atividades, o público pode influenciar o *modus operandi* emitindo seu juízo de valor e informando sobre a situação observada. Já no que diz respeito ao produto, a sociedade pode manifestar-se sobre ele, opinando e manifestando suas posições. Quanto aos resultados, também podem ser um bom interlocutor, sinalizando a trajetória dos benefícios do Programa e as correções de rota que devem ser seguidas. Mas, para que isto ocorra, a sociedade deve estar mobilizada e transformada num

interlocutor, recebendo informações, opinando e influenciando o Programa em todas as suas etapas. Todavia, a etapa e o nível em que será exercido o controle social depende fundamentalmente de uma percepção da viabilidade, das vantagens e da oportunidade detectadas pelo Poder Público. É um importante mecanismo para estabelecer formas de acompanhamento do FECOP pela sociedade em geral e pelos beneficiários em particular.

Percebe-se que existe uma seqüência nesta exposição que determina o início, o meio e o fim do processo. Para que se tenha uma maior margem de acerto no programa, é imprescindível que o mesmo seja freqüentemente monitorado e avaliado. É uma forma de gerar novos conhecimentos e aprendizados sobre um programa como o em discussão, possibilitando correções em suas diferentes etapas.

Finalmente, deve-se salientar que o FECOP já foi institucionalizado por uma Lei de criação, mas encontra-se num processo de:

- i) definição de seu foco;
- ii) seleção das áreas de atuação;
- iii) formulação e detalhamento de suas regras, procedimentos, programas e projetos que deverão ser executados;
- iv) estabelecimento de metas relativas aos produtos, resultados e impactos;
- v) estabelecimento da estrutura operacional e das atividades a serem desenvolvidas;
- vi) alocação de recursos materiais, financeiros e humanos para a operacionalização do FECOP.

Como é um Programa que terá um caráter inovador, as questões acima devem ser aprofundadas, tendo em vista evitar a tomada de decisões inadequadas, o que poderá comprometer muito o futuro do FECOP.