

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

Fundo de Combate à Pobreza

Fortaleza
2004

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Lúcio Gonçalo de Alcântara

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)
Francisco de Queiroz Maia Júnior

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)
Marcos Costa Holanda

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

A Apresentação

A pobreza é um obstáculo que persiste e se amplia não só no Ceará, mas em todos os estados brasileiros. Diante disto, o Governo do Estado do Ceará aceitou o desafio de superar este problema e estabeleceu como um dos seus grandes objetivos, adotar uma política clara e consistente de combate à pobreza.

Seu ponto de partida foi a tomada de consciência de que transferir renda é um instrumento emergencial e que não combate as causas fundamentais do problema. Por isto, faz-se necessário, também, implementar políticas mais abrangentes que dotem os pobres de meios para sair da pobreza e para caminharem com seus próprios pés, independentemente da ajuda do Governo ou de instituições filantrópicas.

Pensando nisto, foi idealizado o Programa de Combate à Pobreza, que tem como mecanismo financeiro o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), criado através da Lei Complementar nº 37 de 26 de novembro de 2003.

O FECOP não é um mecanismo isolado. Ele compõe todo um trabalho que se inicia na descentralização da execução das políticas, no planejamento integrado, na focalização das ações, e consolida-se na implementação de uma política de combate sistemático à pobreza que está aberta para a participação da comunidade.

Assim, o Programa proposto vem num momento em que o problema exige uma visão integrada e sistêmica. Sua idéia principal é combater a pobreza em suas dimensões mais importantes, através de soluções inovadoras, eficazes e efetivas.

Sumário

- 1 *Três Fundamentos Básicos, 7*
 - 1.1 *O Que é Pobreza?, 7*
 - 1.2 *O Que Causa a Pobreza?, 7*
 - 1.3 *Como Medir a Pobreza?, 8*
- 2 *Objetivos, 9*
 - 2.1 *Macro Objetivos, 9*
 - 2.2 *Objetivos Estratégicos, 10*
- 3 *Princípios Norteadores, 10*
- 4 *O Caráter Inovador do FECOP, 11*
- 5 *Foco de Atuação, 12*
- 6 *Seleção das Áreas, 12*
- 7 *As Políticas e Programas, 13*

1 *Três Fundamentos Básicos*

A base técnica deste programa é a compreensão do fenômeno da pobreza, sua origem e formas de medi-la.

1.1 *O Que é Pobreza?*

De uma forma bastante ampla, a pobreza é considerada como a privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo a falta de alimentação adequada, a carência de habitação e vestuário, a baixa escolarização, a falta de participação nas decisões políticas etc. Isso se manifesta no fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para ter acesso a bens e serviços essenciais em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão vigente numa sociedade.

Finalmente, deve-se destacar que existem dois aspectos que precisam ser esclarecidos:

- i) o conceito de pobre é estático e representa uma situação em que um determinado grupo social se encontra;*
- ii) a pobreza é um conceito dinâmico e reflete o processo que leva algumas pessoas à privação de bens e serviços condizentes com uma situação socialmente aceitável.*

1.2 *O Que Causa a Pobreza?*

Em sua dinâmica, a pobreza é motivada por choques nas condições individuais ou coletivas que privam as pessoas de acesso a um patrimônio que possibilite um nível de consumo aceitável. De forma mais específica, o patrimônio dos indivíduos e da sociedade pode ser classificado em três grandes grupos:

Capital Físico/Financeiro:

Abrange o capital financeiro, o capital físico permanente e o capital público que os indivíduos dispõe, cujos exemplos são: habitação, propriedades, máquinas, ferramentas, materiais, estoques de matérias-primas e de produtos acabados, serviços públicos disponíveis, etc.;

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 para alcançar uma determinada renda;

Capital Social:

Abrange aspectos relacionados à estrutura familiar dos indivíduos, o seu grau de associativismo e de cooperação, aspectos institucionais etc.

É de fundamental importância entender a diferença entre ser pobre, que é uma situação permanente de não ter condições de gerar renda que possibilite o consumo, e estar pobre que, na maioria das vezes, é uma situação temporária em que o indivíduo se encontra, podendo ser superada através do acesso aos três tipos de capital, acima mencionados.

1.3 Como Medir a Pobreza?

A operacionalização do conceito de pobreza exige a utilização de um indicador que possa identificá-la. Em geral, são mais utilizados: a renda monetária ou o consumo. A partir daí, a questão principal passa a ser determinar 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 um dólar por dia, por pessoa, como o nível de renda mínimo para que uma família não seja classificada como abaixo da linha da pobreza. Também, neste sistema, quem tem renda menor do que meio dólar por dia é considerado indigente.

Para o caso brasileiro, alguns estudos consideram pobre quem tem renda mensal inferior a meio salário mínimo. Já o indigente é aquele que tem rendimento inferior a um quarto do salário mínimo.

Sob este último enfoque, de acordo com estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/IBGE-2001), 53,4% da população cearense são consideradas pobres e 26,3% são indigentes.

2 Objetivos

A partir dos elementos expostos é possível estabelecer a política que se quer oferecer à sociedade, levando-se em conta que o ponto principal é o combate das causas da pobreza. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos.

2.1 Macro Objetivos

- Promover transformações estruturantes, que possibilitem um efetivo combate à pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará;*
- Dar assistência às populações vulneráveis, que se situam abaixo da linha de pobreza, potencializando programas e projetos voltados para a melhoria das condições de vida, favorecendo-lhes o acesso a bens e serviços sociais.*

2.2 Objetivos Estratégicos

Para garantir a sobrevivência humana de forma digna, definem-se objetivos estratégicos, consubstanciados no fortalecimento:

- *Do Capital Humano, através de melhoria das condições de educação, saúde, capacitação para ocupação e renda;*
- *Do Capital Social, através do fortalecimento das políticas de trabalho cooperativo dentro da própria comunidade assistida;*
- *Do Capital Físico e Financeiro, através da infra-estrutura, do crédito para pequenos negócios e da transferência de renda.*

3 Princípios Norteadores

- **Transparência** - *socialização das informações, principalmente nas fases de formulação e implementação das políticas públicas.*
- **Participação** - *o poder público isoladamente não consegue atender demandas da sociedade. Portanto, para o fortalecimento do programa será procurado um amplo apoio da população, adotando um novo modelo de gestão governamental participativa.*
- **Possibilidade de Avaliação** - *a avaliação é uma ferramenta voltada para aprendizagem e melhoria do desempenho atual e futuro dos programas a serem implementados, possibilitando correções de deficiências e garantindo melhores resultados e impactos das atividades articuladas aos objetivos dos programas.*
- **Sustentabilidade** - *busca a obtenção de resultados permanentes, assegurando crescimento e uma melhor distribuição de renda, garantindo condições de cidadania e participação da sociedade.*
- **Responsabilidade Social** - *promover o combate à pobreza apoiado na cooperação e parceria com o setor privado, constitui-se um preceito governamental para fomentar o desenvolvimento de uma cultura sócio-cidadã, em co-responsabilidade na resolução de problemas, garantindo a inclusão social.*

4 O Caráter Inovador do FECOP

Além dos princípios já mencionados, a proposta do FECOP tem ainda um cunho de inovação, baseado na concepção de análise do problema de forma integrada, envolvendo famílias e comunidades. Tais inovações, buscam inserir:

- Novos programas, determinados em decorrência da identificação das particularidades dos locais a serem assistidos e das demandas da comunidade;*
- Um novo olhar sobre os programas existentes, considerando que existe uma grande variedade 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;*
- 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;*
- A comunidade como parceira, a partir da percepção de que os beneficiários passarão a considerar as ações desenvolvidas pelo Fundo como um elemento de integração interna da comunidade com os demais atores que participarão das diversas etapas da implementação dos programas;*
- Programas a partir da percepção do problema pelos próprios pobres, considerando que eles têm uma vasta experiência em como se defender da pobreza e isto lhes dá uma gama de conhecimentos, estratégias e procedimentos para conviver com a adversidade e superá-las.*

5 Foco de Atuação

Para se definir o foco de atuação do FECOP, é necessário, primeiramente, delimitar o seu público alvo. No caso, serão consideradas, como potenciais beneficiárias dos recursos do Fundo, as famílias abaixo da linha de pobreza, que têm renda mensal, por pessoa, menor do que meio salário mínimo e que são residentes em áreas caracterizadas por graves indicadores sociais.

Adicionalmente, deve-se ter a compreensão de que os programas do FECOP são marcados pela intersetorialidade, ou seja, a sua área de atuação vai além da família, voltando-se para um trabalho integrado, na observação das relações pessoais e seus desdobramentos na comunidade, identificando as oportunidades de geração de renda ali existentes e sua capacidade em produzir bens e serviços. É a integração entre moradores/comunidade/entorno.

Finalmente, é extremamente importante considerar que, para aumentar a chance de sucesso do FECOP, deve haver uma concentração de seus esforços e não a sua pulverização. Portanto, cogita-se a utilização dos recursos disponíveis para o atendimento integral de cada área selecionada.

6 Seleção das Áreas

Considerando-se que o FECOP é uma nova linha de atuação, cujos recursos previstos serão liberados gradativamente, os programas a serem contemplados serão implantados parceladamente em localidades reconhecidamente pobres, que concentrem famílias, grupos ou pessoas em condições de extrema vulnerabilidade. Como diretrizes de atuação sugerem-se duas frentes de intervenção:

A primeira seleção compreende como critério inicial:

- i) os municípios que apresentem menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) em 2002, de acordo com cálculos realizados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE);*
- ii) os bairros da Região Metropolitana de Fortaleza, cujos chefes de família tenham menor renda média. Em seguida, devem-se considerar outros indicadores sócio-econômicos de cada localidade, tais como: escolaridade do chefe da família, acesso a água, saneamento, coleta de lixo, etc.;*

A segunda seleção será direcionada às pessoas, grupos ou famílias que se encontram em extrema situação de vulnerabilidade, bem como as localidades/bairros que apresentam baixos indicadores sociais e agravos da condição de pobreza.

7 As Políticas e Programas

O Programa de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, será composto de programas e ações propostos pelas várias Secretarias Setoriais, com vistas a garantir ações integrais e integradas, com a otimização de recursos e insumos.

Metodologicamente o plano se divide em dois grupos: o de Transferência de Renda e o Estruturantes.

Políticas de Transferência de Renda

São políticas compensatórias que devem ser priorizadas para:

- i) O contingente de pobres crônicos, ou seja, os grupos de pessoas que têm pouca chance de sair daquela condição, pois têm pouquíssimas disponibilidades de capital físico, financeiro, humano e social, o que limita suas possibilidades de conseguir uma atividade remunerada;*

- ii) Os grupos mais vulneráveis, quando ocorrem adversidades (secas, enchentes etc.);*
- iii) Os grupos com potencialidades, que dependem de um apoio inicial e temporário para migrar da condição de pobre para não pobre;*

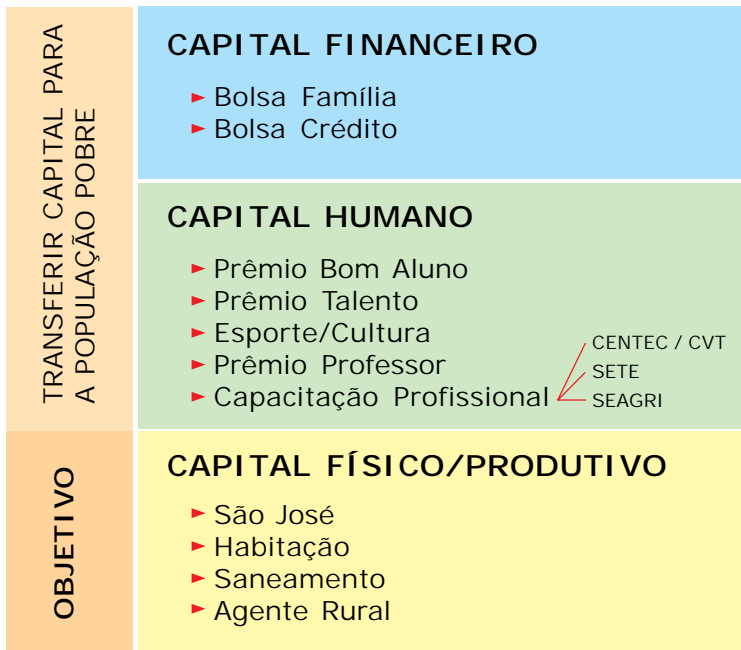
- **Políticas Estruturantes**

São aquelas que dotam a população pobre de condições de acumulação de capital físico, humano e social. Estão voltadas para a educação, saúde, participação na vida da sociedade, etc. Devem criar condições e estimular a população a sair da pobreza. Entre elas, podem ser mencionadas:

- 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.*

Os programas indicados acima constituem um passo inicial. Seu detalhamento, a inserção de novas políticas e a adaptação das ações existentes serão desenvolvidos pela Gerência do FECOP, juntamente com as respectivas Secretarias Setoriais e com a participação da comunidade a ser assistida.

De uma forma esquematizada, a figura a seguir, sintetiza os Programas do FECOP, considerando que as ações a serem desenvolvidas tem um forte conteúdo de integração e participação comunitária, o que resulta no fortalecimento do Capital Social.



Finalmente, uma faceta muito importante desses programas é a necessidade de um controle social. Portanto, a sociedade deve estar mobilizada e transformada num interlocutor privilegiado, recebendo informações, opinando e influenciando o programa em todas as suas etapas.

