



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**

Secretaria do Planejamento e Gestão

Orientações para Elaboração de Projetos do FECOP – 2014

Fortaleza-CE, novembro de 2013

SEPLAG



Questões Relevantes

1. *Quantas pessoas o FECOP retirou da pobreza nos últimos dez anos?*
2. *Quantas pessoas/famílias são atendidas por diferentes projetos financiados pelo FECOP?*
3. *O FECOP é um elemento de uma estratégia de combate à pobreza?*
4. *O critério de pobreza adotado pelo FECOP permite a seleção dos beneficiários prioritários para determinados projetos?*
5. *Este critério permite a avaliação dos resultados da política de combate à pobreza no Estado?*



FECOP: Pontos Críticos

1. *Falta de conhecimento sobre as principais fontes de dados sobre as condições de vida da população pobre;*
2. *Baixa capacidade de elaboração e análise de adequação de diagnósticos sobre as privações sofridas pela população pobre;*
3. *Dificuldade para definição de critérios de focalização e indicadores de resultados;*
4. *Inexistência de um sistema de monitoramento e avaliação que dissemine informações sistemáticas sobre o desempenho dos programas.*



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

1. *Focalização das Ações nas Famílias Pobres;*
2. *Integração dos Programas Existentes;*
3. *Coordenação Centralizada dos Programas; e*
4. *Construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação Permanente dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.*



Focalização das Ações nas Famílias Pobres;

A focalização significa dar prioridade a alguns segmentos em detrimento de outros. Em termos mais específicos, focalizar significa colocar as pessoas numa fila em ordem de prioridade no atendimento.

Como criar uma fila destas a partir de grupos heterogêneos em que para alguns a carência está relacionada à falta de renda e para outros, à falta de acesso à serviços?

Nesse caso existe a possibilidade de utilizarmos um índice de pobreza sintético que capte as diversas privações sofridas por uma mesma família para estabelecermos a prioridade no atendimento.



Integração dos Programas Existentes

Em grande medida, os programas atuais operam de forma desintegrada, sendo os beneficiários de cada programa são selecionados de forma independente. De tal forma que, possivelmente, famílias com igual grau de carência acabam tendo acesso completamente diferenciado a determinados programas.

Essa falta de coordenação pode gerar sobreposições, ineficiências e má distribuição, isto é, casos onde áreas ou famílias estão sendo duplamente atendidas, enquanto em outras nenhum atendimento encontra-se disponível.



Coordenação Centralizada dos Programas

A sobreposição de ações eleva os custos administrativos e limita as possibilidades de compartilhamento de experiências e inovações. O fato de toda essa experiência estar sendo levada a cabo de uma forma mal documentada e desarticulada faz com que muito do que se poderia aprender com todas essas experiências se perca.

Assim, é vital que toda essa experiência seja estruturada de forma registrada, documentada e organizada, para que o desenho de futuras políticas ou o redesenho de antigas possa ser informado pela experiência acumulada.



Construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação Permanente dos Resultados da Política de Combate à Pobreza.

A fim de tornar efetiva uma política social tão diversa, é necessário um esforço permanente de monitoramento e avaliação. Portanto, uma das grandes questões é que, a despeito da diversidade de alguns esforços isolados de avaliação de impacto, o FECOP continua sem um sistema de monitoramento e avaliação dos programas.

Desse modo, pouco conhecemos sobre o impacto relativo da variedade de programas em andamento. Caso a eficácia relativa dos diversos programas fosse mapeada, seria possível concentrar os recursos disponíveis naqueles programas comprovadamente com maior impacto e, com isso, aumentar a efetividade da política de combate a pobreza no Estado.



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.

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.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)

O CadÚnico é o maior e mais abrangente banco de dados sobre famílias pobres, servindo como pré-requisito para inclusão no Programa Bolsa Família (PBF) e outros programas sociais.

Ele 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 atendidas.

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.



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;*
- 3. Acompanhamento orçamentário.*



Sistema de Avaliação

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.



O que é pobreza e por que medi-la?

Precisamos definir o conceito de pobreza de modo que ele seja relevante no contexto ao qual se pretende aplicá-lo e útil para o desenho de políticas públicas.

Nessa perspectiva, a mensuração da pobreza não é realizada apenas com a finalidade de fornecer o número de indivíduos pobres, mas para auxiliar os gestores a tomar decisões bem fundamentadas sobre a formulação de políticas, programas e projetos que respondam a demandas específicas da população pobre.

Por conseguinte, uma medida consistente de pobreza é uma ferramenta necessária não apenas para saber se alguém é pobre, mas para saber o que podemos fazer a fim de permitir-lhe não ser pobre no futuro.



Critério de pobreza adotado pelo FECOP

Embora a legislação considere a linha de pobreza de ½ salário mínimo como critério para inclusão de beneficiários, as ações empreendidas nos projetos financiados pelo do FECOP contemplam outras dimensões como educação, condições de moradia, acesso a serviços públicos, etc.

De tal modo que, torna-se necessário a mudança no conceito de pobreza definida a partir da insuficiência de renda para um conceito mais amplo que engloba outras dimensões do bem-estar.



Pobreza Multidimensional x Monetária

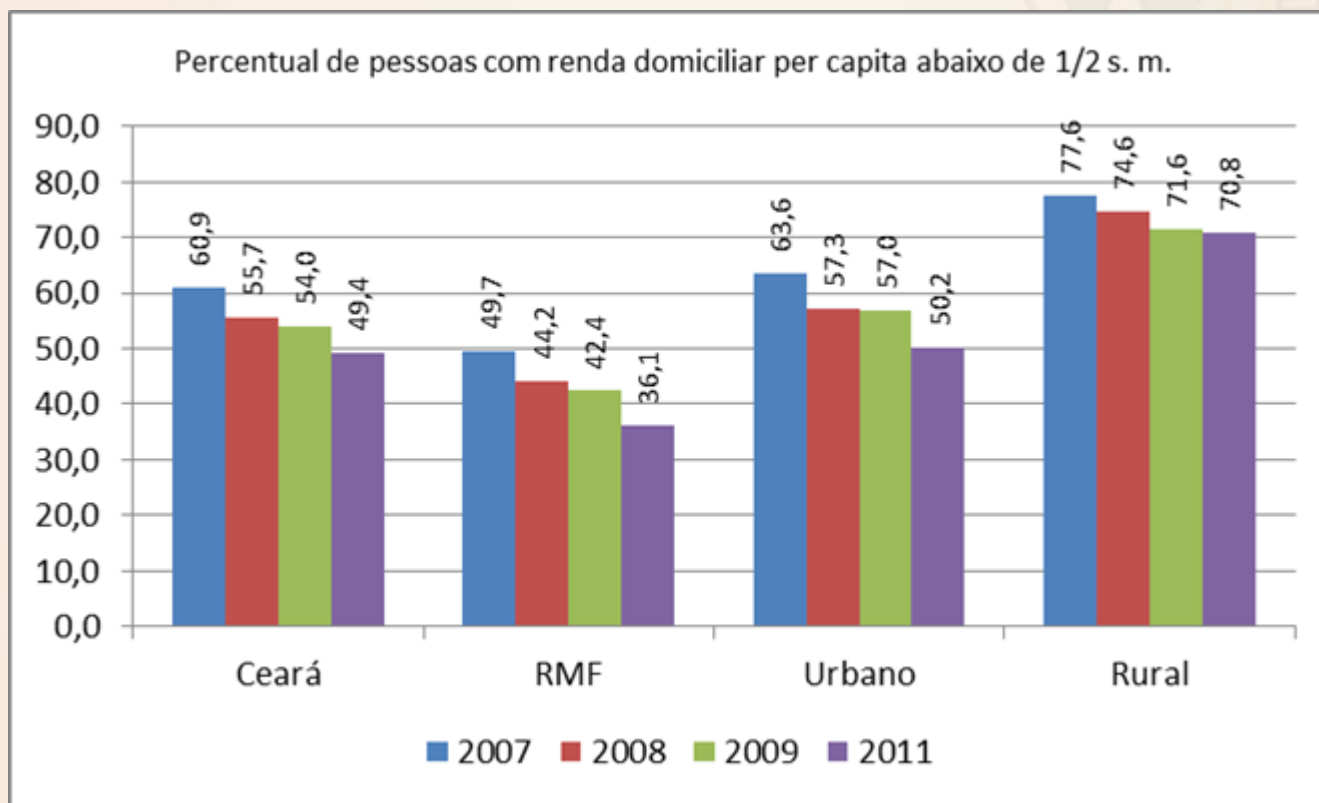
Um desenvolvimento importante no estudo da pobreza nos últimos anos é a mudança de ênfase em uma única dimensão para uma abordagem multidimensional.

Isso ocorre porque o bem-estar da população e, conseqüentemente, o seu nível de pobreza, que é uma manifestação de bem-estar insuficiente, dependem de muitas dimensões. A renda é apenas uma delas.

Além do mais, identificar a população em que predominam uma ou mais dimensões da pobreza é fundamental para o planejamento das ações para combatê-la, principalmente, para a melhor focalização nos grupos em que as dimensões se superpõem, isto é, nos grupos que podem ser considerados pobres em mais de uma dimensão simultaneamente.



Pobreza Monetária



Fonte: PNAD / IBGE. Elaborado: IPECE



Indicadores de Pobreza

Conforme enfatizado por Amartya Sen, o modo particular de medir um fenômeno deve depender da finalidade para a qual a medida resultante será utilizada.

No caso da medição da pobreza, existem vários propósitos concebíveis e aplicações para as medidas resultantes:

(i) realização de diagnósticos específicos para a proposição de intervenções voltadas à melhoria do bem-estar da população pobre;

(ii) focalização das políticas nos indivíduos com o maior nível de privações; e

(iii) avaliação contínua de como suas diferentes políticas estão afetando as privações sofridas pela população pobre.



Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH)

Em 1990, o PNUD publicou o seu primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), com o recém-criado Índice de Desenvolvimento Humano.

A partir de então, a abordagem do desenvolvimento humano afetou profundamente toda uma geração de responsáveis por políticas e especialistas do desenvolvimento de todo o mundo.

Agora é quase universalmente aceito que o sucesso de um país ou o bem-estar de um indivíduo não podem ser avaliados somente pela renda.

Os impactos do RDH ilustraram a ideia de que o pensamento político deve ser informado e estimulado por uma exploração mais profunda das dimensões fundamentais do desenvolvimento humano.



Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

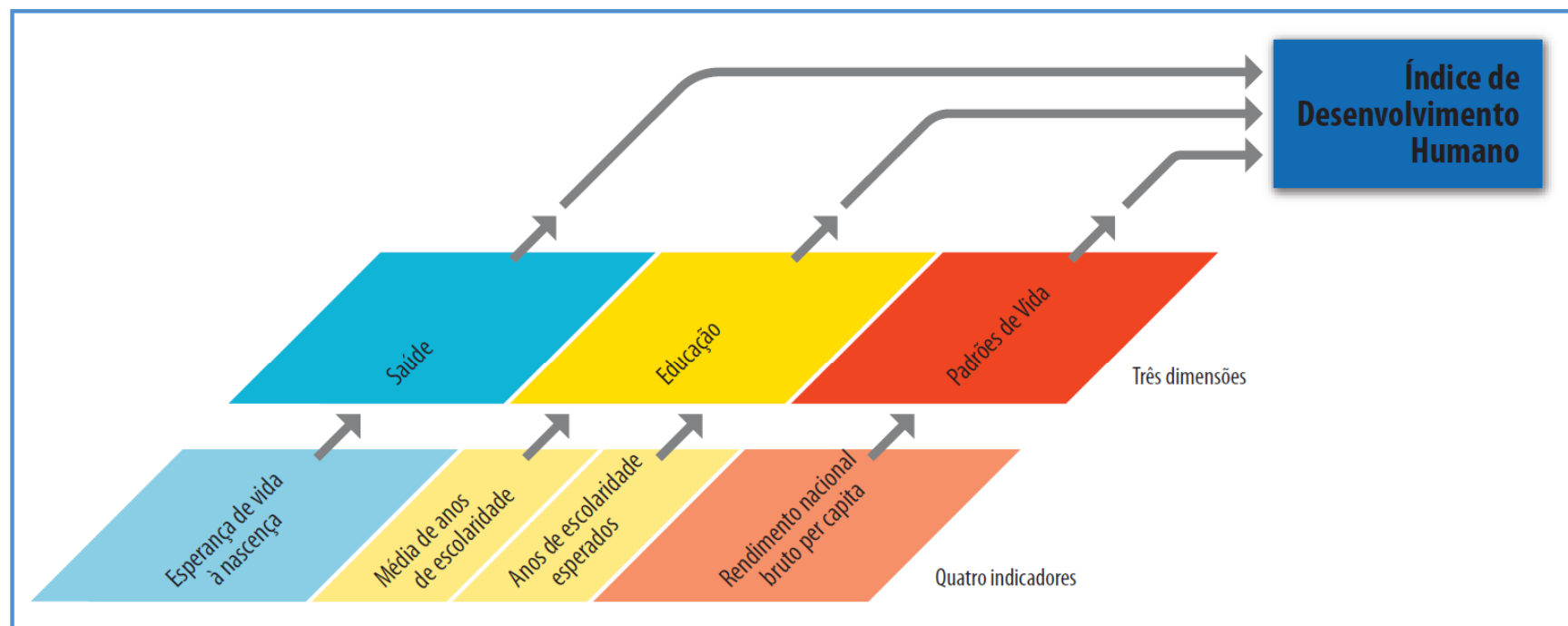
O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida agregada do progresso em três dimensões – saúde, educação e rendimento. O IDH é obtido a partir dos seguintes indicadores:

- (i) A longevidade, medida pela esperança de vida ao nascer, reflete as condições de saúde da população;*
- (ii) Na dimensão da educação, a média de anos de escolaridade substitui a alfabetização e as matrículas brutas são reformuladas como anos de escolaridade esperados; e*
- (iii) Para medir o padrão de vida, o rendimento nacional bruto (RNB) per capita substitui o produto interno bruto (PIB) per capita.*



Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

IDH - três dimensões e quatro indicadores



Nota: Os indicadores apresentados nesta figura seguem a nova metodologia, conforme definida na caixa 1.2.

Fonte: GRDH.



Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

Em nível de municípios, o Programa das Nações Unidas (PNUD) calculou para os anos de 1991 e 2000 e agora para o ano de 2010 o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

Apesar de utilizar metodologia semelhante ao cálculo do IDH para países, o PNUD ressalta em seus manuais que não pode ser feitas comparações entre os dois (IDH e IDHM), pois para o cálculo do IDHM são realizadas adaptações metodológicas do IDH em nível municipal como, por exemplo, a utilização de outras bases de dados e de outros indicadores para o cálculo do índice.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Figura 1: Mapas temáticos para o IDHM dos municípios cearenses referentes aos anos de 2000 e 2010.

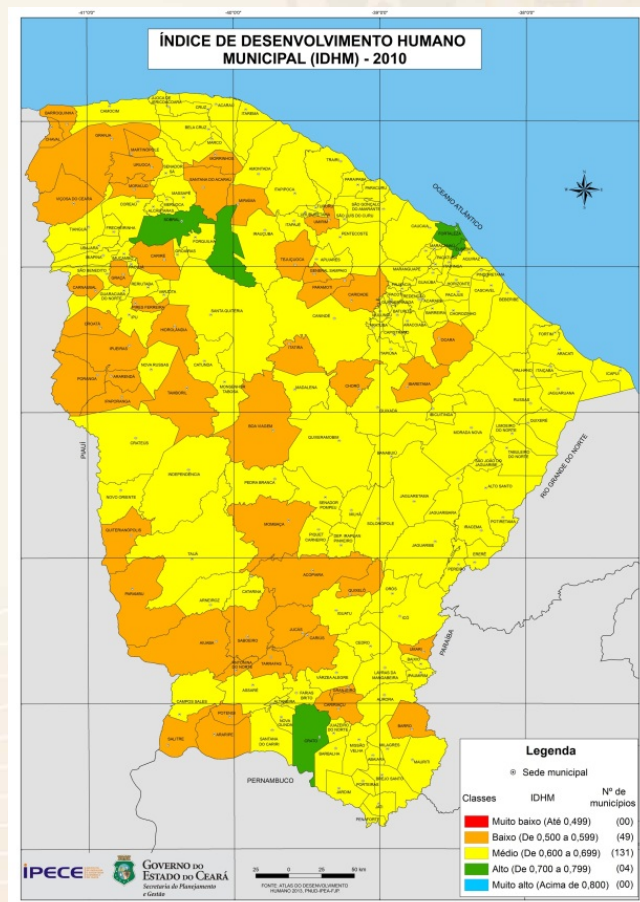
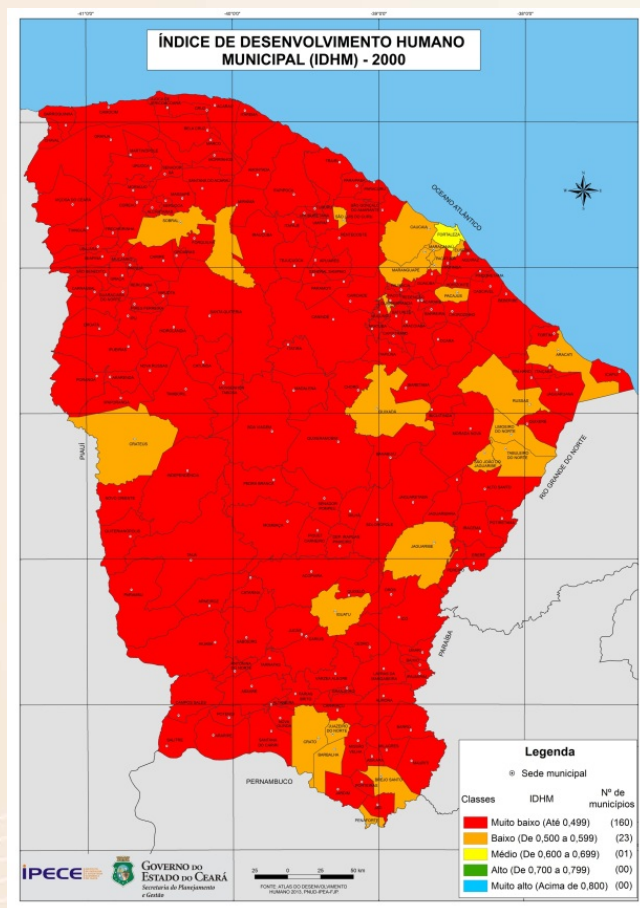




Tabela 1: Os 10 maiores e menores municípios quanto ao IDHM dos anos de 2000 e 2010.

MUNICÍPIO	2000		2010	
	IDHM	POSIÇÃO	IDHM	POSIÇÃO
10 MELHORES EM 2010				
FORTALEZA	0,652	1º	0,754	1º
SOBRAL	0,537	8º	0,714	2º
CRATO	0,577	2º	0,713	3º
EUSÉBIO	0,507	20º	0,701	4º
JUAZEIRO DO NORTE	0,544	7º	0,694	5º
MARACANAÚ	0,575	3º	0,686	6º
BARBALHA	0,517	18º	0,683	7º
CAUCAIA	0,555	5º	0,682	8º
LIMOEIRO DO NORTE	0,561	4º	0,682	9º
IGUATU	0,546	6º	0,677	10º
10 PIORES EM 2010				
GRAÇA	0,381	169º	0,570	175º
PARAMBU	0,387	166º	0,570	176º
AIUABA	0,365	181º	0,569	177º
GENERAL SAMPAIO	0,392	164º	0,568	178º
URUOCA	0,394	161º	0,566	179º
ARARIPE	0,371	176º	0,564	180º
ITATIRA	0,362	182º	0,562	181º
POTENGI	0,396	158º	0,562	182º
GRANJA	0,371	177º	0,559	183º
SALITRE	0,326	184º	0,540	184º



Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

Em Setembro de 2000, 189 chefes de Estado e de governo adoptaram a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas.

Como meio de promover o desenvolvimento e a erradicação da pobreza, a declaração estabelecia uma série de metas que se tornaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Os objetivos e os indicadores e metas associados ao ODM denotam compromissos relacionados com a fome e a pobreza extrema, o ensino fundamental, a igualdade de género, a mortalidade infantil, a saúde materna, o HIV e a AIDS, a malária e outras doenças, a sustentabilidade ambiental e as parcerias globais para o desenvolvimento.

O apoio generalizado mobilizado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estimulou o debate e promoveu os avanços nas prioridades nucleares do desenvolvimento humano.



Objetivo 1: Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome

Meta 1: Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia.

Meta 2: Erradicar a fome entre 1990 e 2015.

Objetivo 2: Atingir o Ensino Fundamental Universal

Meta 3: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de todas as regiões do país, independentemente da cor, raça e do sexo, concluam o Ensino Fundamental.

Objetivo 3: Promover a Igualdade entre os Sexos e a Autonomia da Mulher

Meta 4: Eliminar as disparidades entre os sexos no Ensino Fundamental e Médio, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.



Objetivo 4: Reduzir a Mortalidade Infantil

Meta 5: Reduzir em 2/3, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos de idade.

Objetivo 5: Melhorar a Saúde Materna

Meta 6: Reduzir em 3/4, entre 1990 e 2015, a razão de Mortalidade Materna.

Objetivo 6: Combater o HIV/AIDS, a Malária e outras Doenças

Meta 7: Alcançar, até 2010, o acesso universal ao tratamento para HIV/AIDS para todos aqueles que o necessitem.

Meta 8A: Até 2015, deverá ser reduzida a incidência da malária e da tuberculose.

Meta 8B: Eliminar, até 2010, a hanseníase.



Objetivo 7: Garantir a Sustentabilidade Ambiental

Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

Meta 10: Reduzir pela metade, até 2015, a proporção de população sem acesso permanente e sustentável a água potável e esgotamento sanitário.

Meta 11: Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de assentamentos precários.

Objetivo 8: Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento

Metas 12 a 18



Relatório de Desenvolvimento Humano 2010

Para se obter o quadro completo da evolução do desenvolvimento humano, devemos ir além das dimensões do IDH.

Neste Relatório introduziu-se três novas medidas na família de índices do RDH – o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHA), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Estas medidas inovadoras incorporam avanços recentes na teoria e na medição e suportam a nuclearidade da desigualdade e da pobreza no quadro do desenvolvimento humano.

Estas novas medidas proporcionam muitos outros resultados (e perspectivas) até agora desconhecidos, que podem orientar os debates e o desenho das políticas de desenvolvimento.



Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD)

O IDHAD incorpora as desigualdades da esperança de vida, da escolaridade e do rendimento, ao “descontar” o valor médio de cada dimensão de acordo com o respectivo nível de desigualdade.

O IDHAD será igual ao IDH quando não existirem desigualdades entre as pessoas, mas situa-se mais abaixo do IDH à medida que a desigualdade aumenta.

Neste sentido, o IDH pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano “potencial” (ou o IDHAD máximo que poderia ser atingido caso não houvesse nenhuma desigualdade), enquanto que o IDHAD é o nível de desenvolvimento humano real (incorporando a desigualdade).

A diferença entre o IDH e o IDHAD mede a “perda” de desenvolvimento humano potencial, imputável à desigualdade.



Índice de Desigualdade de Género (IDG)

As desvantagens enfrentadas pelas mulheres e jovens do sexo feminino são uma fonte principal de desigualdade.

Com demasiada frequência, as mulheres e jovens do sexo feminino sofrem discriminação na saúde, na educação e no mercado de trabalho.

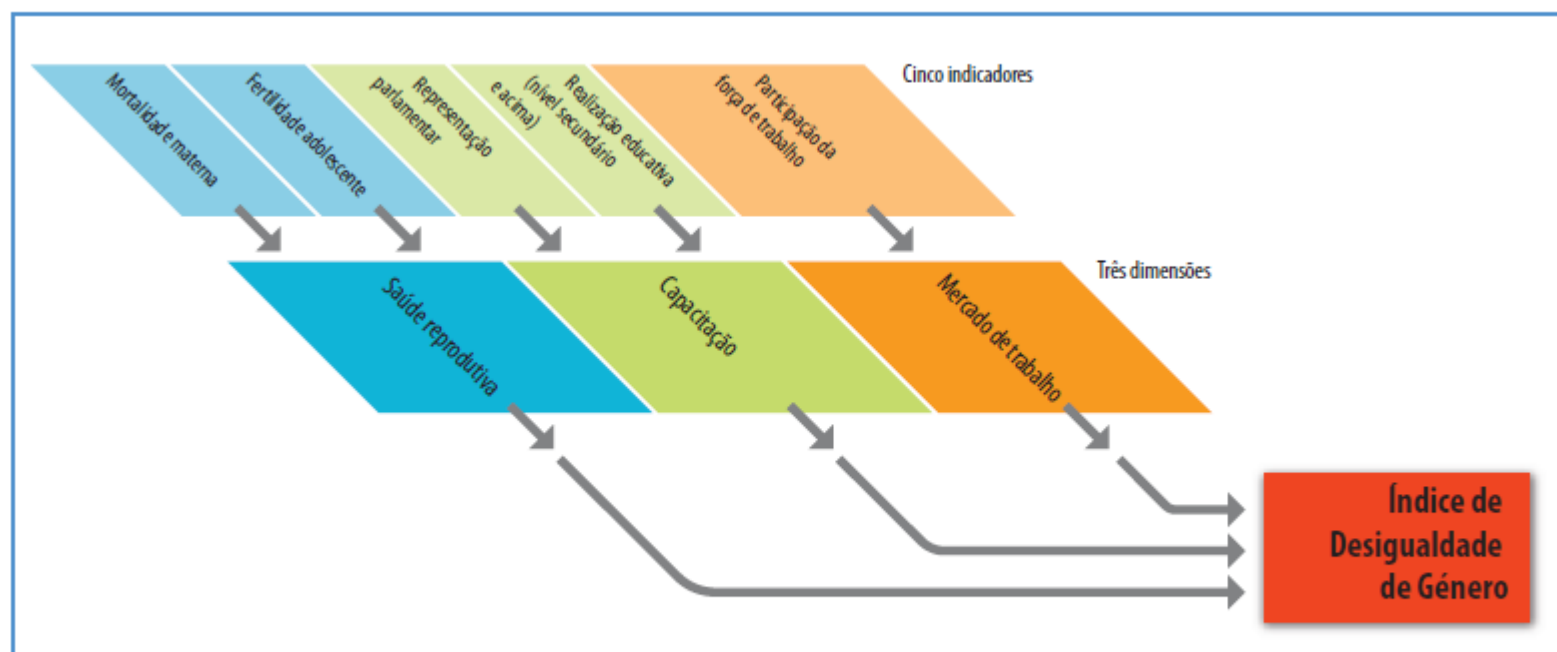
Introduziu-se uma nova medida dessas desigualdades criada com base no mesmo quadro do IDH e do IDHAD – para melhor expor as diferenças na distribuição das realizações entre mulheres e homens.

Devido a falta de dados confiáveis, questões relevantes para o bem-estar das mulheres, como a ocupação do tempo, o acesso aos bens, a violência doméstica e a capacitação ao nível local, não são consideradas. No entanto, estas preocupações devem enformar esforços renovados para melhorar a base de informação de modo a apoiar uma maior sensibilização, bem como a discussão pública e as decisões políticas.



Componentes do Índice de Desigualdade de Género (IDG)

Índice da Desigualdade de Género – três dimensões e cinco indicadores



Nota: O tamanho das caixas reflecte o peso relativo dos indicadores e das dimensões.

Fonte: Cálculos do GRDH a partir da base de dados do GRDH.



Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Tal como o desenvolvimento humano, a pobreza é multidimensional.

O Relatório deste ano introduz o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que complementa as medidas baseadas na renda ao tomar em consideração diversas privações e respectiva sobreposição.

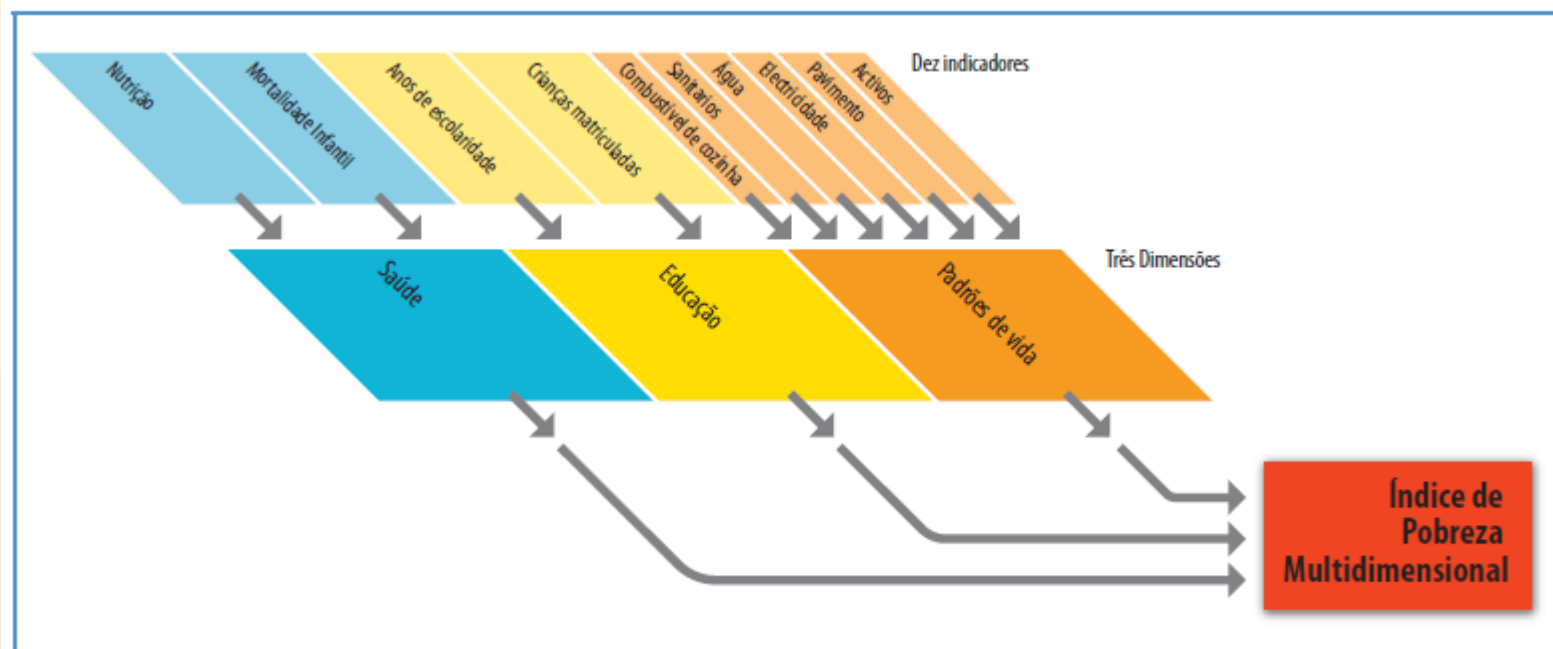
O índice identifica privações nas mesmas três dimensões que compõem o IDH e mostra o número de pessoas que são pobres (que sofrem um dado número de privações) e o número de privações com as quais as famílias pobres normalmente se defrontam.

Ele pode ser decomposto por dimensão para mostrar como se modifica a composição da pobreza multidimensional em incidência e em intensidade nas diferentes regiões, grupos étnicos, etc., trazendo implicações úteis para a formulação de políticas.



Componentes do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

Índice da Pobreza Multidimensional – três dimensões e dez indicadores



Nota: O tamanho das caixas reflete o peso relativo dos indicadores.

Fonte: Alkire e Santos (2010).



A nova medida de pobreza multidimensional do México

Em 2009, o México tornou-se no primeiro país a adoptar uma medida da pobreza multidimensional que reflete as múltiplas privações que cada família enfrenta.

O Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social do México (CONEVAL) aplicou uma medida semelhante ao Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

A abordagem do CONEVAL contempla os mandatos estabelecidos na Constituição do México e na Lei Geral do Desenvolvimento Social de 2004.



A nova medida de pobreza multidimensional do México

As pessoas são consideradas multidimensionalmente pobres quando os seus rendimentos não lhes permitem adquirir os bens e serviços de que necessitam e se encontram privadas de, pelo menos, uma das seis dimensões seguintes: educação, cuidados de saúde, segurança social, habitação de qualidade, serviços de abastecimento público básicos e acesso à alimentação.

O CONEVAL utiliza um inquérito bienal desde 1984 para acompanhar as tendências na pobreza multidimensional e identificar o número de dimensões em que as famílias são privadas e a contribuição de cada privação para a intensidade da pobreza. Tendo por missão monitorizar a eficácia dos programas nacionais de assistência social, o CONEVAL pode determinar o bem-estar das pessoas em relação a uma série de privações.



Proposta de um Índice de pobreza multidimensional para o FECOP

Quando se pretende estabelecer um índice de pobreza multidimensional, um conjunto de questões devem ser respondidas: (i) quais dimensões devem ser consideradas? (ii) como definir as linhas de pobreza para cada dimensão? (iii) como devem ser ponderadas as dimensões? (iv) qual critério deve ser utilizado para classificar uma pessoa em situação de pobreza multidimensional?

Sen (2004) sugere a escolha de dimensões que sejam de especial importância para a sociedade ou para as pessoas em questão, e socialmente influenciáveis, que significa que elas possam ser afetadas por políticas públicas.

Deve-se respeitar as preferências da população em relação a hierarquização das dimensões e seus impactos nas condições de vida. No entanto, como esta hierarquia nem sempre é conhecida, uma possibilidade é a utilização de pesos iguais.



Proposta de um Índice de pobreza multidimensional para o FECOP

O objetivo desta seção é desenvolver uma proposta de índice de pobreza capaz de apoiar os processos de formulação de políticas públicas cujo objetivo não é apenas a aumentar a renda da população, mas tentar atingir múltiplos objetivos e/ou atingir diferentes grupos ao mesmo tempo.

Sob tal perspectiva, a medição da pobreza deve ser um instrumento para a avaliação da eficácia de tais políticas nas diversas dimensões consideradas. De tal maneira que, além de um indicador global de pobreza sejam necessários indicadores específicos para cada dimensão descrita na categorização dos projetos do FECOP.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Categorização de Projetos do FECOP

1. Projetos Assistenciais

1.1 Proteção Social Básica

1.2 Proteção Social Especial

1.3 Segurança Alimentar

2 Projetos Estruturantes,

2.1 Educação

2.2 Ocupação e Renda

2.3 Infraestrutura

2.4 Participação Social

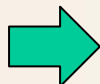
SEPLAG



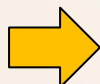
Proposta de Índice de pobreza multidimensional para o FECOP

Dimensões

Infraestrutura
Domiciliar



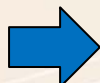
Segurança
Alimentar



Educação



Ocupação e
Renda



Indicadores

Domicílios sem abastecimento de água adequado

Domicílios sem esgotamento sanitário adequado

Insegurança Alimentar Moderada ou Grave (EBIA)

Adolescentes (15 a 17 anos) for a da escola

Jovens (18 a 20 anos) sem Ensino Médio Completo

Nenhum adulto (25 anos ou mais) com mais de 5 anos de estudo

Renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ s. m.

Jovens (15 a 24 anos) nem estudam nem trabalham

Chefe do domicílio desocupado



Segurança Alimentar

Entende-se por esse conceito como a situação em que um indivíduo exerce plenamente o seu direito humano de ter acesso a uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas e de forma permanente. Em sentido contrário, sem condições para exercer esse direito, o indivíduo se encontra em situação de Insegurança Alimentar.

A questão de SA está intimamente relacionada à situação de pobreza pelas restrições que a insuficiência de renda impõe ao acesso a alimentos, principalmente sobre a aquisição destes.



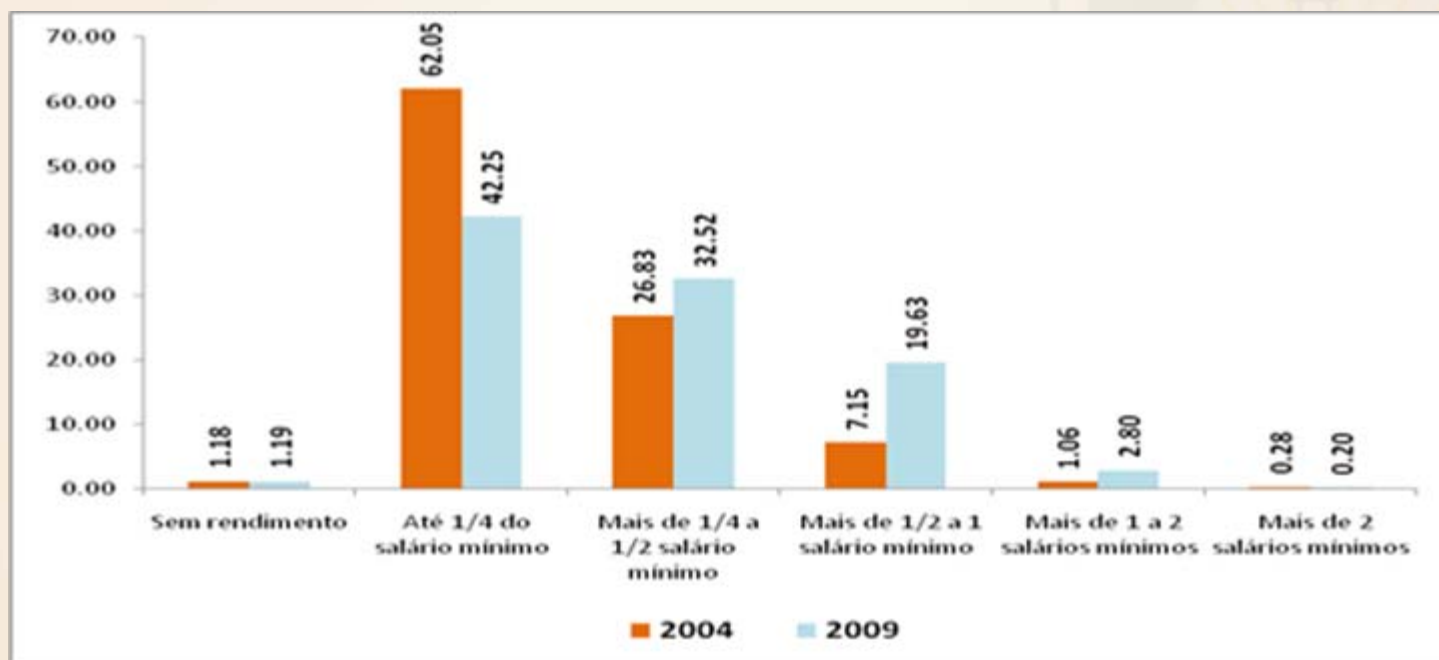
Segurança Alimentar

De acordo com a EBIA, os domicílios podem ser classificados em um status de Segurança alimentar ou Insegurança Alimentar, sendo esta segunda subdividida em três níveis, a saber:

- i) Leve: Aqueles nos quais foi detectada alguma preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e nos quais há comprometimento da qualidade dos alimentos mediante estratégias que visam manter uma quantidade mínima disponível;*
- ii) Moderada: Os moradores conviveram no período de referência, com a restrição quantitativa de alimento;*
- iii) Grave: Aqueles que além dos membros adultos, as crianças, quando houver, também passam pela privação de alimentos, podendo chegar à sua expressão mais grave, a fome.*



Gráfico 1 - Distribuição percentual de moradores em domicílios particulares com Insegurança Alimentar moderada ou grave, por classes de rendimento mensal domiciliar per capita - Ceará 2004/2009.



Fonte: PNAD/IBGE. Elaborado: IPECE



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Marco Lógico

SEPLAG



Marco Lógico

Este roteiro visa orientar a construção de Marco Lógico (ML) para subsidiar o processo de elaboração de projetos financiados pelo FECOP.

A construção do Marco lógico resgata princípios da gestão por resultados, uma vez que a metodologia proposta procura contribuir para o adequado desenho do projeto e que o mesmo possa ser gerenciado com foco nos resultados.

Neste sentido, deve-se orientar a estratégia de execução e a definição dos indicadores para o monitoramento e a avaliação de impacto.



O Marco Lógico como uma etapa Planejamento

Como planejar?

- *Definir o problema;*
- *Estabelecer objetivos: diretamente relacionados com a definição do problema especificando os resultados previstos;*
- *Identificar os recursos (materiais e humanos) disponíveis ou que devam ser mobilizados (contratados);*
- *Definir estratégias de ação, atividades específicas para conseguir os resultados desejados;*
- *Definir mecanismo para medir regularmente o progresso do projeto monitorando seu desenvolvimento.*



Estrutura lógica do projeto

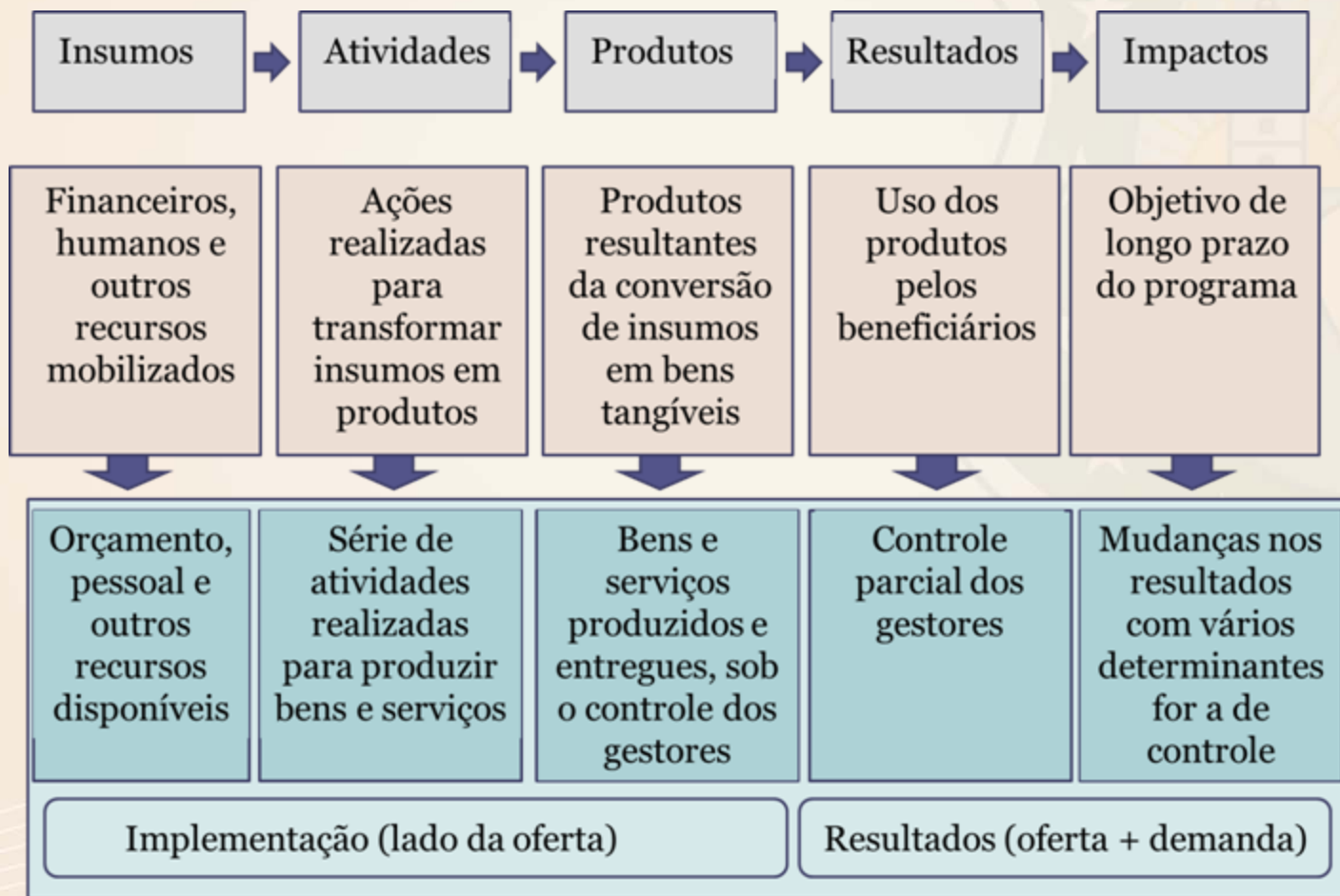
A construção do ML deve ser entendida como um processo no qual o gerente do projeto e sua equipe precisam estar envolvidos para compartilhar suas percepções sobre o que é o projeto e quais são os resultados esperados.

O ML é constituído dos seguintes elementos:

- a) Insumos: os recursos à disposição do projeto, incluindo pessoal e orçamento;*
- b) Atividades: medidas tomadas para converter insumos em produtos;*
- c) Produtos: os bens tangíveis e os serviços que as atividades do projeto produzem;*
- d) Resultados: os resultados prováveis de serem alcançados uma vez que a população beneficiária utiliza os produtos fornecidos pelo projeto;*
- e) Impactos: os objetivos finais do projeto.*



Estrutura lógica do projeto





Marco Lógico e Avaliação de Desempenho

Um programa será tão bem sucedido, quanto mais claro for seu modelo lógico e sua forma de atuação.

A cadeia lógica é essencial para identificar o que deve ser medido, e caso não se encontre os resultados esperados o que prejudica o desempenho.

Um ML bem feito já é meio caminho andado para uma avaliação bem feita, poupa o trabalho do programa e da avaliação de resgatarem a cadeia lógica por trás de um projeto.



O PROBLEMA COMO PONTO DE PARTIDA

Os programas e projetos são desenhados em resposta a um problema específico.

O problema origina-se, em geral, da falta ou da deficiência de um serviço público.

O problema pode ser entendido como a “diferença” entre a situação observada e a situação desejável.

**Situação
Observada**

—

**Situação
Desejável**

=

**Dimensão do
Problema**



O modelo lógico e a hipótese de mudança

Todo programa social está baseado numa hipótese de mudança, o fundamento teórico sobre como e por que o programa vai funcionar e dar resultado. Ela conecta o que é realizado no projeto com o objetivo geral do mesmo.

Um "modelo lógico" é uma representação gráfica simplificada da hipótese de mudança. Ele mostra as relações entre o que se coloca no projeto (insumos e recursos), o que o projeto faz (atividades e produtos), e que resultados em termos de impacto ele produz.

"SE... esta atividade acontecer, e SE produzir os produtos ou resultados esperados, teremos atingido este objetivo", etc.



Marco Lógico e Validade Interna

Ele estabelece uma coerência lógica (validade interna) para as ações do programa e ajuda a responder as seguintes questões:

- a. O programa foi construído de maneira lógica?*
- b. Quais são as hipóteses?*
- c. Elas podem ser verificadas?;*



Teste de consistência do modelo lógico

Para a realização do teste de consistência é necessário que, ao final do processo de construção do ML, três questões essenciais sejam respondidas:

- 1. A lógica do projeto está completa?*
- 2. O nível de detalhamento é suficiente para criar entendimentos dos elementos e suas inter-relações?*
- 3. Há outros caminhos possíveis para alcançar os resultados esperados?*



Indicadores de Desempenho

Com a construção do modelo lógico é possível definir indicadores apropriados para aferir o desempenho do projeto.

Indicadores de Desempenho medem os efeitos ou benefícios no público-alvo decorrentes dos produtos e serviços entregues pelas atividades realizadas.

Desta forma, à luz do objetivo proposto, os indicadores são os principais instrumentos para verificar se os resultados do Programa foram satisfatórios ou insatisfatórios.

No entanto, lembre-se que é importante definir indicadores ao longo de toda a cadeia lógica, e não apenas no nível dos resultados, de forma que você será capaz de controlar a lógica causal de quaisquer resultados do programa que forem observados.



Indicadores e o Fluxo de Implementação de Programas

Insumos: são indicadores que têm relação direta com os recursos a serem alocados, ou seja, com a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados;

Atividades: são medidas que traduzem o esforço empreendido na obtenção dos resultados, ou seja, medem o nível de utilização dos insumos alocados;

Produtos: medem o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo;

Resultados: essas medidas expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas;

Impacto: possuem natureza abrangente e multidimensional, têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos.



Indicadores e Avaliação de Desempenho

Eficiência: essa medida possui estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os recursos disponíveis;

Eficácia: aponta o grau com que um programa atinge as metas e resultados esperados;

Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

Lembre-se: deve-se ter em mente que o que se pretende com a utilização de indicadores de desempenho não é produzir números, mas aferir resultados.



Construção de Indicadores

O ponto de partida para a construção de indicadores de resultado está no entendimento das dimensões inseridas no objetivo do programa.

Para tanto, dever-se realizar uma leitura atenta e minuciosa do objetivo proposto, a fim de abstrair os conceitos ou dimensões que se pretendem abordar com a execução das ações estabelecidas e que precisam ser refletidas pelos indicadores.

Quando o objetivo apresenta-se muito vago ou genérico, dificulta-se a identificação das dimensões de interesse.

A construção de uma medida de desempenho pode contribuir para a melhoria do desenho do programa, podendo indicar a necessidade de alterações em atributos importantes como objetivo e público-alvo.



Propriedades dos Indicadores

Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;

Confiabilidade: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;

Simplicidade: indicadores devem ser de fácil obtenção, construção, manutenção, comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo;



Propriedades dos Indicadores

Temporalidade: a identificação dos indicadores de desempenho deve considerar algumas questões temporais: em primeiro lugar o momento em que deve começar a medição; em segundo lugar a disponibilidade de obtenção quando os diferentes resultados começarem a acontecer; e, por fim, a possibilidade de que, por meio dessas medidas, seja possível realizar um acompanhamento periódico do desempenho do Programa.

Factibilidade: os dados necessários para as medições se constituem em informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, obtidas através de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação etc., dependendo do aspecto a ser medido. Uma proposta de elaboração de indicadores deverá permitir dispor de indicadores de medição factível, em momentos adequados e com uma periodicidade que equilibre as necessidades de informação com os recursos técnicos e financeiros.



Validação dos Indicadores

- 1. Os indicadores escolhidos medem adequadamente os resultados esperados?*
- 2. Existem fontes de informação confiáveis e acessíveis sobre este indicador?*
- 3. Expressam todas as dimensões envolvidas?*
- 4. Oferecem informações a partir das quais seja possível tomar decisões?*
- 5. Permitem comunicar facilmente – e sem maiores questionamentos – o estado do resultado?*



Plano de Coleta de Dados

A construção de indicadores, principalmente, os de resultados, pressupõe a definição de um plano de coleta de dados. Para que este plano funcione a contento faz-se necessário identificar:

- i. Quais dados serão coletados e com que frequência;*
- ii. Como se realizará a coleta de dados;*
- iii. Quem será encarregado pela coleta dos dados; e*
- iv. Os custos necessários para realização da coleta.*



Fontes de Informações

Deve-se atentar que muitos programas possuem objetivos ou atendem a públicos-alvo muito específicos, por isso dificilmente existirão indicadores disponíveis que sejam válidos e confiáveis para expressar as mudanças esperadas na realidade trabalhada.

Nesses casos, o gestor deve ter em mente que, desde o início, quando do desenho do programa, deverão ser mapeadas as demandas de informações necessárias ao monitoramento e avaliação de resultados, a fim de que sejam planejados os processos de captação, tratamento, armazenamento e recuperação dos registros administrativos a serem utilizados na construção dos indicadores.



Instrumento de coleta

Um instrumento de coleta que não seja fiel às definições e características do indicador, ou que organize e registre precariamente as informações pode ser responsável por tornar inútil muito esforço e investimento.

Após a coleta, é necessário ter definido de que modo serão registradas e armazenadas as informações, de modo a permitir e a facilitar a sua sistematização e apresentação final.

A depender do tipo e do volume das informações, apenas guardar os instrumentos de coleta (formulários, planilhas, questionários) pode tornar tão trabalhosa a sistematização das informações no futuro que acabe gerando o abandono da tarefa.



Fontes de Dados: Principais Pesquisas Domiciliares

Na construção de um índice de pobreza multidimensional, é necessário que todos os dados provenham da mesma família. Nesse caso, as opções das dimensões para a medida ficam limitadas. Por exemplo, pesquisas que recolhem as informações necessárias para avaliar outras dimensões importantes contêm dados insuficientes sobre o trabalho, a capacitação e o consumo.

Como, todas essas medidas de pobreza dependem de dados de pesquisas domiciliares, é importante reconhecer os pontos fortes e as limitações de tais dados, para interpretá-los com cuidado.

As principais características de uma pesquisa domiciliar se referem ao desenho amostral (forma pela qual os dados são coletados), unidade de amostragem e principais indicadores coletados.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD

Investiga diversas características socioeconômicas da população como as relacionadas a educação, trabalho, rendimento e condições habitacionais.

Em alguns anos disponibiliza informações sobre nutrição, saúde, acesso a programas sociais, segurança, dentre outras, por meios de suplementos especiais.

A unidade mínima de agregação é o estado, podendo ser decomposta em urbano, rural e região metropolitana.

Periodicidade: Anual (exceto em anos de censo e em 1994).

SEPLAG



Censo Demográfico

O censo demográfico é a mais complexa operação estatística realizada por um país, quando são investigadas as características de toda a população e dos domicílios do território nacional.

Os censos demográficos constituem a única fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios e em seus recortes territoriais internos - distritos, subdistritos, bairros e classificação de acordo com a localização dos domicílios em áreas urbanas ou rurais.

As informações compreendem aspectos das pessoas com deficiência; migração; nupcialidade; fecundidade e mortalidade infantil; educação; trabalho e rendimento; deslocamento para trabalho e estudo; e domicílios.

Periodicidade: Decenal.



Censo Demográfico

No Censo Demográfico brasileiro de 2010 foram utilizados dois tipos de questionário:

Questionário Básico - aplicado em todas as unidades domiciliares, exceto naquelas selecionadas para a amostra, e que contém a investigação das características do domicílio e dos moradores; e

Questionário da Amostra - aplicado em todas as unidades domiciliares selecionadas para a amostra. Além da investigação contida no Questionário Básico, abrange outras características do domicílio e pesquisa importantes informações sociais, econômicas e demográficas dos seus moradores.



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria do Planejamento e Gestão

Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF

É uma pesquisa domiciliar por amostragem, que investiga informações sobre características de domicílios, famílias, moradores e principalmente seus respectivos orçamentos.

Os dados podem ser utilizados para traçar perfis de consumo das famílias e estudos relacionados aos aspectos nutricionais da população.

Peioricidade: Variável. As últimas edições foram em 2002/2003 e 2008/2009.

SEPLAG