

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)  
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

## **RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO**

**RPR I - A POBREZA E A EXTREMA POBREZA NO CEARÁ**

**RPR II - O ANALFABETISMO NO CEARÁ**

**RPR III - O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO CEARÁ**

Fortaleza, Ceará - maio de 2010

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
Cid Ferreira Gomes – Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)  
Desiree Custódio Mota Gondim – Secretária

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)  
Eveline Barbosa Silva Carvalho – Diretora Geral

COORDENADOR  
Leandro Oliveira Costa

PESQUISADORES INTERNOS  
Christiano Penna  
Débora Gaspar Feitosa  
Vitor Hugo Miro Couto Silva

CONSULTORES EXTERNOS  
Carlos Alberto Manso  
Daniel Campos Lavor  
Rodolfo Alves Silva

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) 3101-3521 / 3101-3496  
Fax: (85) 3101-3500  
[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)  
[ipece@ipece.ce.gov.br](mailto:ipece@ipece.ce.gov.br)

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
<b>I. A POBREZA E A EXTREMA POBREZA NO CEARÁ - RPR I.....</b>	<b>6</b>
I.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados .....	12
I.1.1. O Programa de Proteção Social Básica (022) .....	14
I.1.2. O Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (040) .....	14
I.1.3. A Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR) .....	17
I.2. Análises dos Programas.....	19
I.2.1. Programa de Proteção Social Básica (022) .....	19
I.2.1.1. Metas e Acompanhamento Físico .....	19
I.2.1.2. Análise Financeira .....	21
I.2.1.3. Matriz de Marco Lógico .....	22
I.2.1.4. Análise dos Produtos Realizados.....	23
I.2.1.5. Análise de Consistência do Marco Lógico .....	24
I.2.2. Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate a Pobreza Rural (040) .....	25
I.2.2.1. Metas e Acompanhamento Físico .....	25
I.2.2.2. Análise Financeira .....	25
I.2.2.3. Matriz de Marco Lógico .....	29
I.2.2.4. Análise dos Produtos Realizados.....	29
I.2.2.5. Análise do Custo por Unidade .....	39
I.2.2.6. Análise de Consistência do Marco Lógico .....	39
I.3. Considerações Finais .....	40
<b>II. O ANALFABETISMO NO CEARÁ - RPR II.....</b>	<b>42</b>
II.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados .....	50
II.1.1. Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC .....	51
II.1.1.1. Estrutura de Ação do PAIC .....	52
II.1.2. Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR) .....	53
II.2. ANÁLISES DO PROGRAMA .....	55
II.2.1. Metas e Acompanhamento Físico .....	55
II.2.2. Análise Financeira.....	56
II.2.3. A matriz do marco lógico.....	57
II.2.4. Análise de Consistência do Marco Lógico .....	61
II.2.5. Resultados Alcançados .....	64
II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
<b>III. O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO CEARÁ - RPR III.....</b>	<b>66</b>
III.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados .....	71
III.1.1. Programa de Saneamento Ambiental (711) .....	74
III.1.1.1. Objetivos e beneficiários do programa .....	75
III.1.1.2. Estratégia de execução e operação do programa .....	76
III.1.2. Matriz de Gestão por Resultados (GPR).....	77

III.2.	Análise dos programas.....	80
III.2.1.	Matriz de Marco Lógico.....	80
III.2.2.	Análise dos Produtos Realizados .....	82
III.2.3.	Análise de Produtos Realizados x Resultados Pretendidos ...	85
III.2.4.	Análise do Custo por Unidade.....	90
III.3.	Considerações Finais .....	91

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. 1: Distribuição Populacional do Ceará por Classes de Renda e Área Censitária, 2008 .....	9
Tabela 1. 2: Recursos Financeiros Previstos e Realizados .....	22
Tabela 1. 3: Recursos Financeiros Previstos e Realizados .....	26
Tabela 1. 4: Análise de Custo por Unidade .....	28
Tabela 1. 5: Análise de Custo por Unidade .....	39
Tabela 3. 1: Indicadores de Resultado .....	82
Tabela 3. 2: Indicadores de Produto .....	85
Tabela 3. 3: Valor unitário de ligação de esgoto ou Kit sanitário de 2007 e 2008...	90

## LISTA DE QUADROS

Quadro A: Temas escolhidos pelo COGERF .....	3
Quadro B: Secretarias, Programas e Subprogramas .....	3
Quadro 1. 1: Programas Avaliados.....	13
Quadro 1. 2: Linhas de Atuação do Programa de Proteção Social Básica (022) ...	15
Quadro 1. 3: Matriz de GPR dos Programas da STDS e SDA .....	16
Quadro 2. 1: Matriz de GPR – Programa Cooperação Estado e Município .....	54
Quadro 3. 1: Matriz de GPR da Secretária das Cidades – versão resumida – Programa Saneamento Ambiental do Ceará .....	79
Quadro 3. 2: Matriz de Marco Lógico .....	81
Quadro 3. 3: Comentários da Matriz de Marco Lógico .....	81

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. 1: Evolução da Pobreza do Brasil e Ceará e Áreas Censitárias.....	10
Gráfico 1. 2: Evolução da Extrema Pobreza do Ceará e Áreas Censitárias .....	12
Gráfico 1. 3: Famílias beneficiadas com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social .....	20

Gráfico 1. 4: Família Beneficiada com Transferência de Renda e Acesso a Assistência Social .....	23
Gráfico 1. 5: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos .....	24
Gráfico 1. 6: Pessoas Capacitadas .....	31
Gráfico 1. 7: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos .....	31
Gráfico 1. 8: Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar Nutricional .....	32
Gráfico 1. 9: Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar e Nutricional .....	33
Gráfico 1. 10: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos .....	33
Gráfico 1. 11: Cisternas de Placas Construídas .....	35
Gráfico 1. 12: Cisternas de Placas Construídas .....	36
Gráfico 1. 13: Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) .....	36
Gráfico 1. 14: Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) .....	38
Gráfico 1. 15: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos .....	38
Gráfico 2. 1: Taxa de Analfabetismo 15 anos ou mais – 1998 a 2008 .....	44
Gráfico 2. 2: Taxa de Analfabetismo por faixa etária - 2008 .....	44
Gráfico 2. 3: Taxa de Analfabetismo na idade de 06 a 14 anos .....	46
Gráfico 2. 4: Taxa de Analfabetismo dos estudantes que freqüentam a Escola, de 06 a 14 anos .....	47
Gráfico 2. 5: Taxa de Analfabetismo dos estudantes que freqüentam a Escola, de 06 a 14 anos – Ceará - 2004 a 2008 .....	48
Gráfico 2. 6: Extrapolação da taxa de tendência do analfabetismo infantil .....	49
Gráfico 3. 1: Percentual de domicílios com água adequada (1998-2008) .....	68
Gráfico 3. 2: Percentual dos domicílios com esgoto adequado (1998-2008) .....	69
Gráfico 3. 3: Diferenças de acesso a esgotamento sanitário no Ceará – Região Metropolitana e Interior .....	70
Gráfico 3. 4: População beneficiada por água e esgoto por macro região do Ceará em 2008 .....	83
Gráfico 3. 5: População beneficiada por água adequada no Ceará de 1998 a 2008 e a meta do milênio .....	84
Gráfico 3. 6: População beneficiada por esgoto adequado no Ceará de 1998 a 2008 e a meta do milênio .....	85
Gráfico 3. 7: Indicadores de produtos em 2008 no Ceará .....	86
Gráfico 3. 8: Orçamento e execução do Programa Saneamento Ambiental .....	87
Gráfico 3. 9: Ligações de água no Ceará de 2001 a 2008 .....	88
Gráfico 3. 10: Ligações de esgoto no Ceará de 2001 a 2008 .....	89

### INTRODUÇÃO

A operação SWAP (Sector Wide Approach), atualmente em sua segunda edição, tem como foco uma série de Empréstimos de Programas Ajustáveis (APL), através de uma parceria de longo prazo entre o Banco Mundial e o Governo do Estado do Ceará. O direcionamento destes recursos visa promover avanços sociais para os cidadãos cearenses, bem como auxiliar a modernização institucional do estado.

Dando seqüência ao empréstimo SWAP I, empréstimo no valor de US \$ 150 milhões, iniciado em Outubro de 2005 e concluído em Dezembro de 2007, que deu destaque a importância da Gestão por Resultados, a operação SWAP II tem como título "Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Crescimento Econômico no Ceará", com objetivo de oferecer apoio contínuo à agenda de desenvolvimento do Ceará. O contrato do SWAP II, no valor de US \$ 240 milhões, foi assinado em 19 março de 2009 tendo como prazo final Junho de 2012. O principal objetivo do projeto SWAP II é contribuir para a ampliação e consolidação dos avanços sociais obtidos com o primeiro empréstimo, dando apoio a competitividade e crescimento econômico do Ceará, assim como colaborando com a modernização institucional do Estado. Ademais, a operação SWAP II tem 5 objetivos específicos:

- I. Ajudar o Governo do Ceará a melhorar sua situação fiscal;
- II. Fortalecer o sistema de Gestão por Resultados do Estado;
- III. Promover uma melhor qualidade de serviços na Educação e Saúde;
- IV. Melhorar o acesso a água e saneamento, aumentar a recuperação dos custos do setor hídrico e melhorar a eficiência dos dois órgãos do governo responsáveis pelo abastecimento e gestão da água;
- V. Reduzir as barreiras ao investimento empresarial.

A prática da gestão por resultados é exercida a partir do monitoramento e avaliação das políticas, programas e projetos de

## **RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO**

---

governo, que são instrumentos de racionalização da alocação de recursos, de minimização de desperdícios e de maximização dos impactos, uma vez que permitem a definição de técnicas de gestão mais eficientes desses recursos de tal forma que estes sejam utilizados a partir de critérios claros e objetivos, tendo como meta final a real melhoria das condições de vida da população.

Ademais, as atividades de monitoramento e avaliação possibilitam a verificação do grau de eficiência, de eficácia e de efetividade das ações governamentais empreendidas, auferindo seus custos e benefícios, seja durante sua implementação ou em uma etapa posterior, com vistas a corrigir ou redirecionar as ações, sempre que for necessário, de tal forma que os programas implementados pela gestão pública venham a cumprir a sua devida função social.

No contexto dos indicadores de desembolso da operação SWAP II relacionados a Gestão Por Resultado, foi acordado que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) deveria atingir a meta de elaboração e disponibilização eletrônica de três “Relatórios de Produto-Resultado” (RPR) em 2009. Seguindo as normas do Banco Mundial para consolidação do desembolso, estes relatórios devem ser validados pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) e colocados na página eletrônica da SEPLAG.

Nesse contexto, no dia 02 de agosto de 2009 ocorreu uma reunião técnica entre os representantes do IPECE, Órgão gestor do projeto Operação Swap no Estado do Ceará e o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), na qual ficou deliberado os temas que deveriam ser objeto de elaboração de três Relatórios Produto-Resultado que fazem parte das metas da SEPLAG para com a Operação SWAP II junto ao Banco Mundial. Os temas escolhidos pelo COGERF e as secretarias responsáveis são:

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro A: Temas escolhidos pelo COGERF

Relatório Produto-Resultado	Secretaria
<b>1 - Pobreza e a Extrema Pobreza no Ceará</b>	<b>SDA</b>
	<b>STDS</b>
<b>2 – Analfabetismo no Ceará</b>	<b>SEDUC</b>
<b>3 – População Beneficiada pelo Esgotamento Sanitário da CAGECE</b>	<b>Cidades</b>

De acordo com cada tema, a SEPLAG selecionou 10 programas que consideravam mais relevantes e de maior interesse para serem analisados. O IPECE, após ser designado para coordenar e participar da elaboração dos RPRs, analisou a viabilidades de informações e dados quantitativos de cada programa, para escolher 3 programas e 1 subprograma que considerou adequados para a elaboração dos relatórios. Os programas selecionados pela SEPLAG e os respectivos programas e subprogramas selecionados pelo IPECE são (marcados com a cor azul):

Quadro B: Secretarias, Programas e Subprogramas

Relatórios	Secretarias	Programas	Subprogramas
RPR I	SDA	040 - Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural	
		153 - Programa de Combate à Pobreza Rural no Ceará – PCPR – São José	
		053 – Desenvolvimento da Agricultura Familiar	
		060 – Democratização do Acesso à Terra	
	STDS	022 – Proteção Social Básica	
		020 – Segurança Alimentar e Nutricional	
		066 – Desenvolvendo o Empreendedorismo e o Artesanato	
RPR II	SEDUC	058 – Cooperação Estado Município	PAIC
		777 – Valorização do Servidor	
RPR III	Cidades	711 – Saneamento Ambiental do Ceará	

---

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

O IPECE designou 4 analistas do IPECE para a elaboração dos relatórios e contratou 3 consultores individuais especializados para contribuir com seus conhecimentos específicos de cada área e validar a imparcialidade das análises dos programas. Foi designado um coordenador, o analista Leandro Oliveira Costa, e organizado três equipes para a elaboração dos relatórios. As equipes e os respectivos membros são:

▶ **Equipe do RPR I – A Pobreza e Extrema Pobreza no Ceará**

- Membro do IPECE: Christiano Penna
- Membro Externo: Carlos Alberto Manso

▶ **Equipe do RPR II – O Analfabetismo no Ceará**

- Membro do IPECE: Débora Gaspar Feitosa
- Membro Externo: Daniel Campos Lavor

▶ **Equipe do RPR III – O Saneamento Sanitário no Ceará**

- Membro do IPECE: Vitor Hugo Miro Couto Silva
- Membro Externo: Rodolfo Alves Silva

Os Relatórios Produto-Resultado são instrumentos que procuram preencher o espaço existente entre as atividades de monitoramento e de avaliação. É uma forma de avaliação “soft” que consiste em uma análise crítica do desenho do Marco Lógico do programa e de uma análise preliminar de cruzamento dos produtos gerados com os resultados que se pretende alcançar. Nesse caso procurar-se-á identificar as chances de alcance dos impactos esperados. O Manual de Operações do SWAP II expõe os três elementos essenciais que devem conter os RPRs:

### 1) Marco Lógico

O marco lógico é uma forma sistemática de apresentar planos, programas e projetos considerando as relações existentes entre:

- os recursos disponíveis e insumos utilizados;
- as atividades que se planeja desenvolver;
- os produtos que se quer realizar;
- os resultados e impactos que se espera alcançar.

Assim, este tipo de análise busca verificar se os elementos do marco-lógico estão encadeados de forma consistente e se os objetivos da política ou programa são realistas e factíveis. A figura abaixo tenta sintetizar a abrangência da análise do Marco Lógico.

### **2) Monitoramento dos produtos da política, programa ou projeto**

Esta análise estabelece até que ponto recursos, cronograma, produtos estão acontecendo de acordo com o que foi planejado, possibilitando que decisões oportunas sejam tomadas para corrigir as distorções verificadas.

### **3) Produtos gerados versus Resultados pretendidos**

Esta análise verifica até que ponto os produtos gerados favorecem o alcance dos resultados pretendidos. Procura-se, com base nas informações disponíveis, avaliar se de fato esses produtos estão afetando na melhoria de indicadores econômicos e sociais e se há boa perspectiva que as grandes transformações almejadas se tornem realidade, dado o nível de intervenção efetuado, ou seja, as evidências das intervenções que já alcançaram resultados satisfatórios, ou que falharam, são investigadas e posteriormente avalia-se o porquê destes resultados. Com isso, será possível corrigir eventuais falhas para que os impactos possam ser alcançados no prazo desejado.

Por meio dos três elementos principais do Relatório Produto-Resultado é possível recomendar mudanças de políticas que melhorem os impactos dos respectivos programas.

# RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

## I. A POBREZA E A EXTREMA POBREZA NO CEARÁ - RPR I

### I. A POBREZA E A EXTREMA POBREZA NO CEARÁ - RPR I

O presente relatório tem como objetivo compor uma análise preliminar da Pobreza e da Extrema Pobreza no Estado do Ceará. Além dessa análise, organiza-se a adaptação do desenho da política de combate a pobreza a um modelo lógico, com vistas à composição de um Relatório Produto-Resultado.

Especialmente após a publicação das metas de desenvolvimento do milênio, presentes na Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000, contemplando, entre outros, o desafio de erradicar a pobreza e a fome no mundo até 2015, a literatura sobre desenvolvimento econômico tem dado grande destaque ao fato de que qualquer conjunto de ações que objetive o progresso econômico de uma sociedade deve buscar a melhoria das condições de vida dos indivíduos, especialmente daqueles mais pobres.

Nesta direção, o Brasil iniciou, após o Plano Real, uma trajetória importante no que se refere à redução dos seus níveis de pobreza e de desigualdade, especialmente devido ao fim do imposto inflacionário, à expansão de programas sociais e à melhoria no funcionamento do mercado de trabalho (Barros et al., 2007). É bem verdade que a distribuição espacial da pobreza e suas reduções podem estar influenciadas por diversos fatores que ao mesmo tempo interagem entre si: alguns estados podem direcionar mais fortemente as políticas, por exemplo, para as zonas rurais - onde há maior contingente de pobres - enquanto outros por terem níveis baixos de desigualdade preocupam-se em desenhar programas com maior foco na expansão da renda. Outras localidades, utilizando-se de programas sociais mais intensos, canalizam seus esforços nas ações que produzam impactos mais diretos sobre os mais necessitados. Por fim, a própria ação do governo federal, de forma diferenciada, em determinadas regiões, pode contribuir para um padrão distinto de crescimento da renda e de redução da pobreza.

O estado do Ceará, sendo um dos estados mais pobres da federação, está sujeito também a todas essas complexidades e torna-se oportuno verificar a redução de sua pobreza. Além disso, como o elevado contingente de pessoas pobres não se distribui uniformemente entre as diversas áreas censitárias, é relevante também observar a evolução dos indicadores sociais nas regiões metropolitanas, urbanas e rurais do Estado.

As investigações têm implicações diretas na formulação e na avaliação de políticas, uma vez que sugere a seus formuladores, a necessidade de se considerar quando do desenho, implementação e avaliação de políticas referentes aos pobres, os diferentes aspectos da pobreza, incluindo principalmente seus diversos níveis de intensidade e desigualdade. Ademais, ações públicas direcionadas aos mais pobres são imprescindíveis para a elevação do bem-estar da sociedade e para a redução das diferenças sociais no Estado.

### **A Distribuição e Evolução da Pobreza e Extrema Pobreza**

Esta seção apresenta a atual distribuição da população cearense por classe de renda – pessoas pobres e em condição de extrema pobreza - e área censitária – regiões metropolitanas urbanas e rurais. Além disso, evidencia-se a evolução das proporções de pobres e extremamente pobres no Ceará no período de 1995 a 2008. Antes da análise dos indicadores sociais, porém, apresentam-se algumas observações metodológicas:

- Todos os dados foram extraídos da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que ocorre anualmente, exceto em anos censitários. Por essa razão, não houve PNAD em 2000.
- Considera-se pessoa pobre aquela cuja renda familiar per capita é inferior à metade do salário mínimo, enquanto que uma pessoa em condição de extrema pobreza é aquela cujo rendimento familiar per capita é menor que  $\frac{1}{4}$  (um quarto) desse salário. Por este estudo ter utilizado como referência o salário mínimo vigente no país em setembro de 2008 (data da mais recente PNAD), no valor de R\$ 415,00, a linha de pobreza considerada equivale a R\$ 207,50

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

e a de extrema pobreza, R\$ 103,75. Esses valores foram deflacionados para outros anos pelo INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor, conforme metodologia proposta por Corseuil et al (2002).

A Tabela 1.1 a seguir mostra a distribuição da população cearense por classe de renda e área censitária no ano de 2008. A partir destas informações, observa-se que as pessoas pobres e aquelas em condição de extrema pobreza não se distribuem uniformemente nas áreas censitárias do Ceará, e, assim, não seguem o padrão presente na distribuição populacional.

Tabela 1. 1: Distribuição Populacional do Ceará por Classes de Renda e Área Censitária, 2008

Área Censitária	População	Pobres	Extremamente Pobres
Região Metropolitana	42%	32%	26%
Zona Urbana	36%	31%	35%
Zona Rural	22%	37%	39%
Total	100%	100%	100%

Fonte: PNAD/IBGE.

Nessa direção, pode-se observar que a região metropolitana contempla 42% da população do Estado, enquanto que as zonas urbanas e rurais detêm, respectivamente, 36% e 22%. Desta forma, percebe-se uma concentração da população na região metropolitana e uma zona rural com menor contingente populacional. Ademais, a zona rural abrange a maior parte da pobreza do Estado, com 37%, enquanto que a zona urbana e a região metropolitana possuem partes muito próximas, com 32% e 31%, respectivamente. Por fim, nota-se que a zona rural abrange a maior parte da extrema pobreza do Estado, com 39%, enquanto que a zona urbana e a região metropolitana possuem, respectivamente, 35% e 26%.

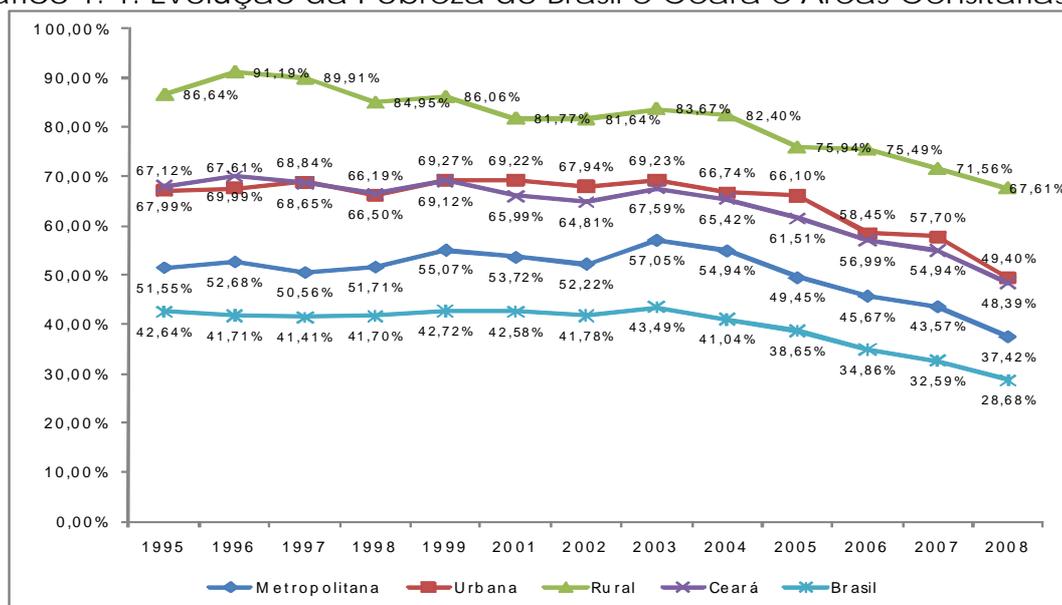
Dessa forma, fica evidente uma pobreza rural no Estado, com essa área do Ceará reunindo apenas 22% da população total, ao mesmo tempo em que contempla 37% da pobreza e 39% da extrema pobreza.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Assim, caso os objetivos das ações governamentais sejam a redução da pobreza e o aumento do bem-estar social no Estado, políticas públicas voltadas para a área rural devem ser estimuladas.

Com relação à evolução dos indicadores sociais, observa-se pelos dados contidos no Gráfico 1 uma proporção de pobres no Ceará correspondente a 48,39%. Este valor, embora alto, está bem abaixo do que o Estado apresentava em 1995, correspondente a 67,99%. Esta redução ocorreu, portanto, a taxas anuais de -2,62%. Em termos das áreas censitárias, em 2008, observam-se níveis ainda muito díspares entre a região metropolitana (37,42%), a zona urbana (49,40%) e, principalmente, a zona rural (67,61%). As diferenças entre as regiões do Estado também se evidenciam em termos das taxas de redução da pobreza. No período de 1995 a 2008, por exemplo, as taxas foram: metropolitana (-2,47%), urbana (-2,36%) e rural (-1,91%). Em termos dos sub-períodos, observam-se comportamentos distintos, com o período de 2002 a 2008 caracterizando-se pela expressiva redução da extensão da pobreza no Estado e em todas as suas áreas censitárias, destacando-se também as taxas de redução no período mais recente, de 2006 a 2008.

Gráfico 1. 1: Evolução da Pobreza do Brasil e Ceará e Áreas Censitárias



Fonte PNAD/IBGE.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

Ainda pelo exposto no Gráfico 1, verifica-se que em relação ao Brasil, o Ceará teve, em termos das taxas anuais de redução da proporção de pobres, desempenhos diferentes nos sub-períodos: uma aproximação no período de 1995 a 2002 (CE -0,69% e BR -0,29%) e um distanciamento de 2002 a 2008 (CE -4,87% e BR -6,27%). O Estado ainda teve um desempenho relativo inferior no período recente, de 2006 a 2008 (CE -8,19% e BR -9,76%).

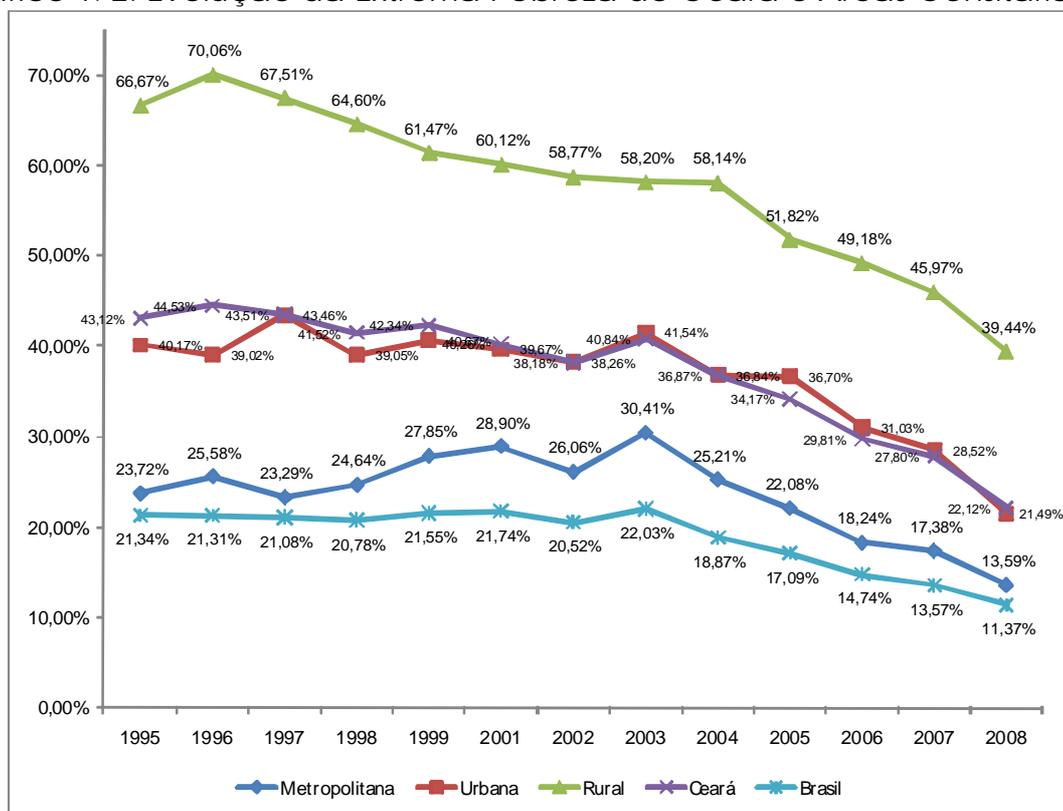
A evolução da extrema pobreza no Estado e em suas áreas censitárias está apresentada no Gráfico 2, que inclui, também, a trajetória deste indicador para o país. Verifica-se no Estado em 2008 uma proporção de extremamente pobres correspondente a pouco mais de 22%; como esta medida, avaliada em 1995, apresentou valor igual a 43,12%, observa-se uma expressiva redução de quase -49%, o que correspondeu a taxas anuais de decréscimo iguais a -5,13%. Em termos das áreas censitárias, em 2008, observam-se, a exemplo do que ocorrera com a pobreza, níveis ainda muito díspares entre a proporção de extremamente pobres na região metropolitana (13,59%), zona urbana (21,49%) e, principalmente, zona rural (39,44%). Porém, as taxas de redução desse indicador no período completo, de 1995 a 2008, ficaram muito próximas entre as três regiões do Estado, todas por volta de -4% ao ano. Na análise dos sub-períodos observa-se um desempenho muito superior do período de 2002-2008, comparativamente a 1995-2002. Em ambos os períodos, porém, a redução da extrema pobreza na zona rural tem sido menor do que nas outras áreas do Estado, reforçando a idéia de que políticas mais voltadas para essa parte do Estado devem ser estimuladas.

Ademais, deduz-se das trajetórias apresentadas no Gráfico 4, o desempenho do Ceará em relação ao Brasil, no que se refere às taxas de redução da proporção de pessoas em condição de extrema pobreza. Os desempenhos do Estado foram, a exemplo do que ocorrera com a proporção de pobres, diferentes nos sub-períodos: uma aproximação no período de 1995 a 2002 (CE -1,74% e BR -0,56%) e um ligeiro distanciamento de 2002 a 2008 (CE -9,10% e BR -9,84%). Porém, o Estado teve um

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

desempenho relativo superior no período recente, de 2006 a 2008 (CE - 14,92% e BR -12,78%).

Gráfico 1. 2: Evolução da Extrema Pobreza do Ceará e Áreas Censitárias



Fonte PNAD/IBGE.

### I.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados

Foi visto que a pobreza no estado do Ceará possui dimensões diferentes ao se tratar do âmbito rural e urbano. Apesar da amplitude dos problemas e desafios principais que cerceiam o Relatório Produto-Resultado, a Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG identificou as Secretarias com maior atuação no combate à pobreza. Na área urbana, a secretaria que possui maior influência sobre a redução da pobreza é a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social – STDS, enquanto que no meio rural a secretaria com maior atuação é a Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA.

Neste relatório dois programas destas secretarias foram avaliados. Tais programas são os apresentados no Quadro 1 a seguir.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 1. 1: Programas Avaliados

Relatório Produto -Resultado	Secretaria	Programas
Pobreza e Extrema Pobreza no Ceará	SDA	040 - Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural
	STDS	022 - Proteção Social Básica

A Secretaria de Ação Social através da Lei Nº13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e do Decreto Nº28.658, de 28 de fevereiro de 2007, dentro do modelo de gestão do Governo, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional de Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, passando a ser denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social - STDS, tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento sócio-econômico do Estado e promoção da cidadania. A Missão da STDS é desenvolver e coordenar as Políticas do Trabalho, Assistência Social e Segurança Alimentar, voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população, sobretudo dos grupos socialmente vulneráveis.

A estrutura vigente da Secretaria do Desenvolvimento Agrário foi criada pela Lei Nº. 13.875 de 07 de fevereiro de 2007. A Secretaria do Desenvolvimento Agrário, órgão da Administração Direta do Governo do Estado do Ceará, tem por finalidade planejar, coordenar e executar, diretamente ou através das suas Vinculadas, as ações do Governo para o desenvolvimento da agropecuária, mediante apoio à agricultura familiar, ao incremento do agronegócio, ao fortalecimento da agricultura de sequeiro e pecuária, à expansão da agricultura irrigada, com destaque para fruticultura, floricultura, olericultura, pesca e aquíicultura. A Missão da SDA é promover o desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará, com ênfase nos agricultores e agricultoras familiares, com participação, inclusão e justiça social.

Em 2009, do que trata a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), o Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (040) englobou recursos previstos em Lei mais Créditos que

somavam R\$ 70.823.448,08; enquanto que na Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), o Programa de Proteção Social Básica (022) tem orçamento aprovado por Lei mais Créditos de R\$ 42.839.157,25. O presente relatório irá abordar cada um destes dois programas.

### **I.1.1. O Programa de Proteção Social Básica (022)**

Pertencente à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, trata-se de um dos programas prioritários do Governo, e faz parte do eixo principal da política de combate à pobreza urbana no estado do Ceará.

Tendo como base o apoio a famílias carentes, ou seja, aquelas em situação de vulnerabilidade social, este programa conta atualmente com 14 linhas de atuação, caracterizando-se também por certa heterogeneidade de públicos-alvo e objetivos específicos. Uma síntese destas linhas de atividades está contida no Quadro 2.

### **I.1.2. O Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (040)**

Pertencente à Secretaria de Desenvolvimento Agrário, trata-se de um dos programas prioritários do Governo, e faz parte do eixo principal da política de desenvolvimento territorial sustentável e combate à Pobreza rural.

Os objetivos deste Programa são o de combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional; viabilizar a produção, a industrialização e a comercialização de produtos gerados na agricultura familiar, mediante o acesso ao crédito, pesquisas, assessoria técnica, extensão rural, novas tecnologias, etc; possibilitar a implantação, ampliação, modernização e racionalização da infra-estrutura produtiva e social no meio rural. É preocupação do programa também buscar a participação dos agricultores familiares em capacitações, assegurando-lhes o protagonismo nas ações desenvolvidas.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 1. 2: Linhas de Atuação do Programa de Proteção Social Básica (022)

Linha de Atuação	Objetivos Principais	Público-Alvo	Abrangência
ABC – Aprender, Brincar e Crescer	Atender o público-alvo com atividades educacionais, culturais, artísticas, esportivas, produtivas e de iniciação profissional.	Adolescentes e crianças	Alguns bairros de Fortaleza e vários Municípios
Projeto Terceira Idade Cidadã	Melhorar a qualidade de vida da pessoa idosa, fortalecendo e ampliando os espaços de proteção social e de convivência familiar e comunitária.	Idosos	Ceará
Centros de Iniciação Profissional	Atender crianças e adolescentes com atividades sócio-pedagógicas, culturais, esportivas, recreativas, de apoio e incentivo à escolaridade e à iniciação profissional.	Adolescentes e crianças	Alguns bairros de Fortaleza
Concessão de Benefícios	Assistir a pessoas ou grupos através da concessão de benefícios diversos e atividades sócio-educativas.	Pessoas carentes	Ceará
Programa de Atenção Integral à Família	Promover um conjunto de ações articuladas que viabilizem a inclusão social a famílias vulneráveis à pobreza.	Famílias carentes	Alguns Municípios
Espaço Viva Gente	Atender crianças e adolescentes em situação de risco, com atividades sócio-educativas, artísticas, culturais, esportivas, de lazer e de iniciação profissional.	Adolescentes e crianças	Fortaleza
Respeitável Turma (Circo Escola)	Desenvolver ações visando o aprendizado da arte circense e a fixação da criança e do adolescente em seu bairro.	Adolescentes e crianças	Bairros de Fortaleza: Bom Jardim e Conj. Palmeiras
Centros Comunitários	Efetivar grupos de convivência para idosos e adolescentes gestantes. Diversas outras atividades fazem parte do escopo dos Centros Comunitários.	População	Fortaleza
Programa Bolsa Família	Permitir às famílias carentes o acesso à alimentação através da transferência de renda.	Famílias carentes	Ceará
Programa de Atendimento à Pessoa com Deficiência	Prestar cooperação técnica e financeira às Entidades que assistem as Pessoas com Deficiência e fazer cumprir a Lei Estadual no 11.194/86.	Portadores de Deficiência	Ceará
Projeto Estação Família	Promover o desenvolvimento de competências familiares nos eixos de cognição pessoal, produtivos e promocionais para mulheres, mães e chefes de famílias.	Chefes de família	Ceará
Co-financiamento de Benefícios Eventuais	Apoiar técnica e financeiramente os municípios nas despesas referentes aos auxílios natalidade e funeral.	Pessoas com risco social	Diversos municípios do Ceará
Cadastramento Único	Manter um banco de dados com informações socioeconômicas das famílias carentes do Estado do Ceará.	Famílias carentes	Ceará
Pró-jovem adolescente	Criar mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária e propiciar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional.	Jovens de famílias do Bolsa Família	Diversos municípios do Ceará

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 1. 3: Matriz de GPR dos Programas da STDS e SDA

Programas Prioritários	Eixo	Resultados Estratégicos de Governo	Resultados Estratégicos Setoriais	Indicadores de Resultados	Produtos	Indicadores de Produtos	Produtos		
							2007	2008	2009
Proteção Social Básica - 022	Sociedade Justa e Solidária	Sociedade com Garantia de Direitos	População em situação de vulnerabilidade e risco com garantia de Assistência Social	Número de famílias com renda ampliada e acesso à Assistência Social	Família beneficiada com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social (7164)	N.º de famílias beneficiadas com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social	941445	929118	955624
Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (040)	Sociedade Justa e Solidária	Educação Superior e Profissionalizante direcionada para as vocações do Estado	Inclusão Social Aumentada	Pessoa Capacitada	Pessoa Capacitada	Nº de Pessoas Capacitadas *	1730	2331	4985
		Crescimento Económico com Sustentabilidade	Agricultura Familiar Fortalecida e Sustentável	Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER	Família Beneficiada com Segurança Alimentar e Nutricional	Nº de Família Beneficiada	50833	53939	49072
	Economia para uma vida melhor	Infra-estrutura Estratégica Ampliada	Infra-estrutura para agricultura familiar fortalecida	Número de famílias beneficiadas com cisternas	Cisterna construída	Nº de Cisternas Construídas		30	13420

### I.1.3. A Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR)

A Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR) evidencia a relação de cada programa com os objetivos estratégicos do governo, destacando-se os indicadores de resultado e de produtos, bem como os produtos esperados. A Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG – elenca os programas Programa de Proteção Social Básica (022) e Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural (040) numa única matriz de Gestão Por Resultados – GPR, que está apresentada na Figura 1.

A partir dos *Resultados Estratégicos de Governo* e à luz das competências estabelecidas para a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social, no modelo de Gestão Por Resultados, para o período 2007-2010 foram identificados os *Resultados Estratégicos* da Secretaria, o conjunto de ações (agrupadas em Programas de Governo) necessárias para alcançar tais *Resultados* e os principais *Produtos* a serem obtidos a partir dos recursos financeiros, humanos e materiais alocados. Da mesma forma, para os *Resultados Estratégicos* e *Produtos* da SDA foram selecionados *Indicadores*, através dos quais se propõe aferir a contribuição dada pela Secretaria para o alcance dos Resultados Estratégicos de Governo.

Ao se checar a Matriz de GPR da SDA, constata-se a existência do *Produto* “Cursos Profissionalizantes Disponibilizados à Sociedade”, entretanto, na última avaliação da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG foi sugerido que este *Produto* deveria ser alterado para “Número de Pessoas Capacitadas”. Isso não permitiu estabelecer metas coerentes com as anteriormente utilizadas, entretanto, também acreditamos que este indicador é mais adequado que o anteriormente utilizado.

Outra pequena inconsistência entre este relatório e os demais apresentados pela SDA é que, aqui, para o produto “Cisternas

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

Construídas” optou-se apenas pelo cômputo das “cisternas de placa”, como será melhor explicitado mais adiante.

A Secretaria de Desenvolvimento Agrário possui três *Produtos* finais; o primeiro à que nos referimos faz parte do eixo “Sociedade Justa e Solidária” e os outros dois, que são apresentados a seguir, participam do eixo “Economia para uma Vida Melhor”. A estrutura lógica por trás destes produtos é a que se segue:

- ▶ ***Eixo de Política:*** Sociedade justa e Solidária;
- ▶ ***Resultado Estratégico do Governo:*** Educação Superior e Profissionalizante direcionada para as vocações do Estado;
- ▶ ***Resultado Estratégico Setorial:*** Inclusão Social Aumentada;
- ▶ ***Indicador de Produto:*** “Número de Pessoas Capacitadas”;
  
- ▶ ***Eixo de Política:*** Economia para uma vida melhor;
- ▶ ***Resultado Estratégico do Governo:*** “Crescimento Econômico com Sustentabilidade” e “Infra-Estrutura Estratégica Ampliada”;
- ▶ ***Indicadores de Produto:*** “Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar e Nutricional” e “Número de Cisternas Produzidas”;
- ▶ ***Indicador de Resultado:*** “Produtores Assistidos com Assistência Técnica e Extensão Rural –ATER”;

Atualmente o Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate a Pobreza Rural conta com as seguintes linhas de atuação:

- I. Fortalecimento do setor produtivo (bovinocultura e caprinocultura leiteira, setor mandioqueiro, biodiesel, Setor Apícola, olericultura, cajucultura, piscicultura, etc);
- II. Inserção do pequeno produtor de leite que participa do PRONAF no mercado formal e distribuição diária de leite para crianças de 02 anos a 07 anos de idade, gestantes, idosos e nutrizes, desde que estejam em estado de insegurança alimentar e nutricional;
- III. Incentivo para que a vacinação das crianças fique em dia, acompanhamento nutricional dos beneficiários, acompanhamento pré-natal das gestantes e incentivo a amamentação;
- IV. Fomento da cooperação para estruturação de mini-usina de pasteurização de leite da agricultura familiar;

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

- V. Industrialização da Agricultura Familiar – Agroindústria Familiar;
- VI. Apoio a Comercialização dos Produtos e Serviços da Agricultura Familiar, inclusive, buscando mercados diferenciados para a Agricultura Familiar;
- VII. Geração de Emprego e Renda da Agricultura Familiar – Atividades Não-Agrícolas – Turismo Rural;
- VIII. Qualificação e Formação dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER;
- IX. Prestação de ATER no Desenvolvimento das Ações com as Mulheres Rurais e com os Indígenas;
- X. Fortalecimento e apoio da Infra-Estrutura Básica, da Hidroecologia e dos Sistemas de Produção Sustentáveis – Agroecologia;
- XI. Qualificação do Crédito Rural – Crédito, Garantia Safra, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF) e Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAP's);
- XII. Apoio a Capacitação e da Ampliação do Capital Humano do Agricultor Familiar;
- XIII. Acompanhamento do Programa Garantia Safra;
- XIV. Práticas de Convivência com o Semi-Árido.

### **I.2. Análises dos Programas**

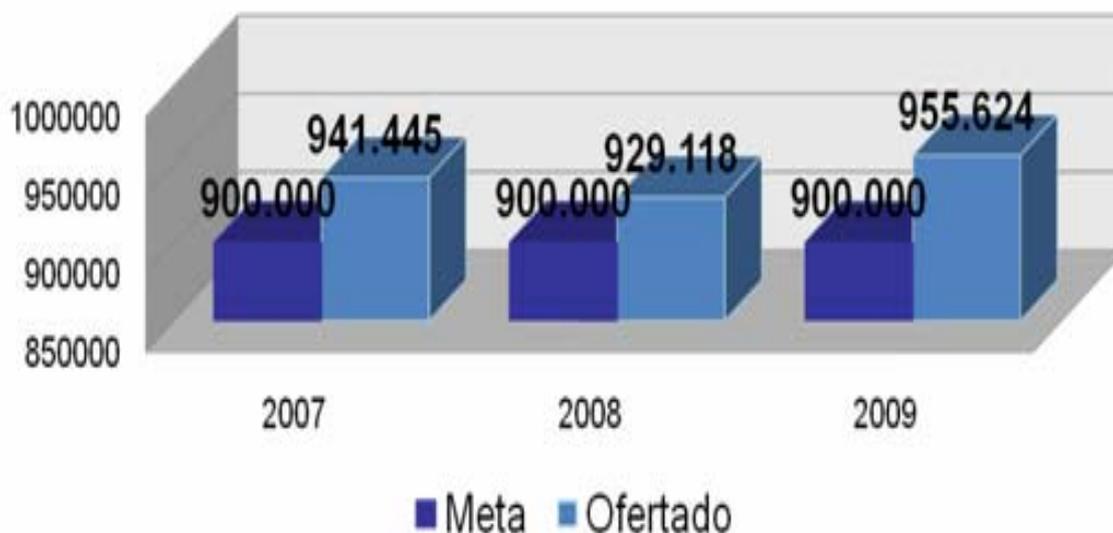
#### **I.2.1. Programa de Proteção Social Básica (022)**

##### *I.2.1.1. Metas e Acompanhamento Físico*

As diversas linhas de ação do Programa repercutem num único Indicador de *Produto*: "Famílias beneficiadas com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social". Para este *Produto* a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social estabelece metas a serem cumpridas; para o período 2007-2009 esta meta foi estabelecida em 900.000 famílias. O acompanhamento do desempenho físico do *Produto* deste Programa pode ser visto no gráfico a seguir:

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Gráfico 1. 3: Famílias beneficiadas com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social



Fonte: WebMapp / SEPLAG

Vê-se que, em comparação a 2007, o programa teve uma redução no ano de 2008 e depois passou a crescer novamente, notando-se que todas as metas foram atingidas; embora as mesmas tenham permanecido constantes ao longo do triênio. A STDS alega que no período de 2007 pode ter ocorrido dupla contagem devido a programas atualmente extintos.<sup>1</sup> A melhoria frente à queda de 2008 deve-se ao fato de que a rede foi fortalecida através do assessoramento técnico prestado aos municípios, através de seus gestores e de sua equipe técnica. Foram elaboradas e enviadas notas técnicas com orientação sobre os procedimentos de revisão do *CadÚnico* e orientações sobre a operacionalização do Programa Bolsa Família. A comparação entre janeiro a agosto de 2009 revela que houve um aumento de 2,17% no número de bolsas concedidas por esse programa.

<sup>1</sup> "Em 2007, o nº foi elevado, pois se refere à soma das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, PETI, Agente Jovem, Programa Fora da Rua, Dentro da Escola e Espaço Viva Gente. Considerando que as famílias do PETI e Agente Jovem migraram para o Bolsa Família, não havendo mais superposição de benefícios, a partir de 2008, o nº refere-se ao somatório das famílias do Programa Bolsa Família, Espaço Viva Gente e do Programa Criança Fora da Rua, Dentro da Escola." [RDS(2008)].

### *1.2.1.2. Análise Financeira*

A Gestão Por Resultados, GPR, ainda é um instrumento relativamente novo para o Estado. Uma das ferramentas deste processo de gestão é concretizada num sistema on-line de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários, WebMAPP. Este sistema já foi implantado e dá uma visão geral dos projetos e ações do governo, entretanto, ainda existe a necessidade de uma melhor articulação entre os instrumentos de planejamento e uma necessidade constante de aperfeiçoamento do processo de monitoramento e do gerenciamento dos projetos.

Por conta disto, o monitoramento proativo e atuação permanentemente nos procedimentos que garantam a implantação do projeto e o alcance dos resultados pretendidos ainda requer alguns ajustes, impossibilitando, assim, uma visão minuciosa dos projetos e ações do Governo. Uma das informações relevantes que o sistema poderia gerar, por exemplo, é o custo unitário de cada produto ofertado pelo governo.

Esta informação é de grande valia para os gestores de políticas e ainda não é diretamente disponibilizada pelo sistema (ficando aqui uma proposta de melhorias já visando um dos objetivos cruciais da operação SWAP, que é o fortalecimento do sistema de Gestão por Resultados do Estado).

Possivelmente devido a este percalço, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social não conseguiu disponibilizar os dados referentes às suas atividades / projetos. Deste modo, uma análise mais aprofundada do produto desta Secretaria ficou comprometida.

Em 2008 o Programa teve um desempenho satisfatório, foram realizados 90,94% dos recursos previstos no Orçamento, com o Tesouro realizando 97,53% do valor total orçado, enquanto outras fontes executaram 49,05%.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Comparando o valor orçado de 2009 com o de 2008, verifica-se que o total orçado para o programa teve incremento de 10,12%, porém a fonte Tesouro sofreu uma redução de 20,78%, enquanto que as Outras Fontes tiveram um acréscimo de 206,60%.

Tabela 1. 2: Recursos Financeiros Previstos e Realizados

Fonte de recursos	2008		
	Previsto (P)	Realizado (R)	R/P
Tesouro	R\$ 33.614.369,42	R\$ 32.783.562,92	97,53
Outras Fontes	R\$ 5.286.607,86	R\$ 2.593.335,64	49,05
Total	R\$ 38.900.977,28	R\$ 35.376.898,56	90,94

Fonte de recursos	jan - abr 2009		
	Previsto (P)	Realizado (R)	R/P
Tesouro	R\$ 26.630.535,25	R\$ 10.909.145,13	0,41
Outras Fontes	R\$ 16.208.622,00	R\$ 1.697.758,48	0,10
Total	R\$ 42.839.157,25	R\$ 12.606.903,61	0,29

Até abril de 2009 a execução do programa foi insatisfatória, foram realizados R\$ 12.606.903,61 (29,43%) dos R\$ 42.839.157,25 programados para o exercício; a fonte Tesouro realizou 40,96% e as Outras Fontes tiveram um desempenho bem inferior, empregando apenas 10,47% dos recursos orçados.

Como não se sabe ao certo quanto destes recursos vem sendo, de fato, destinados ao *Produto* "Famílias beneficiadas com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social", uma análise aprofundada do referido produto ficou comprometida.

### 1.2.1.3. Matriz de Marco Lógico

A matriz de marco lógico do Programa de Proteção Social Básica está apresentada abaixo e contempla os resultados esperados, os produtos e as atividades deste Programa.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Programa	Atividades	Produtos	Resultados Esperados
Proteção Social Básica - 022	-Atividades Esportivas -Atividades Sociais - Iniciação Profissional -Assistência Social - Custeio / Transferência de Renda;	Família beneficiada com Transferência de Renda e acesso a Assistência Social	Redução da Pobreza e Extrema Pobreza Urbana

	2007	2008	2009
Famílias Beneficiadas	941.445	929.118	955.624

### 1.2.1.4. Análise dos Produtos Realizados

Esta análise requer que sejam confrontados os produtos gerados com os resultados pretendidos. As figuras abaixo atendem a esse requisito. Observa-se que o número de famílias beneficiadas com transferência de renda e acesso à assistência social é superior em todos os anos de execução do Programa à meta estabelecida. Em termos do desempenho – análise de oferta e demanda das famílias pelos benefícios – observa-se uma relação crescente em termos da proporção de indivíduos atendidos em relação aos indigentes (extremamente pobres) e, da mesma forma, em relação aos pobres.

Gráfico 1. 4: Família Beneficiada com Transferência de Renda e Acesso a Assistência Social

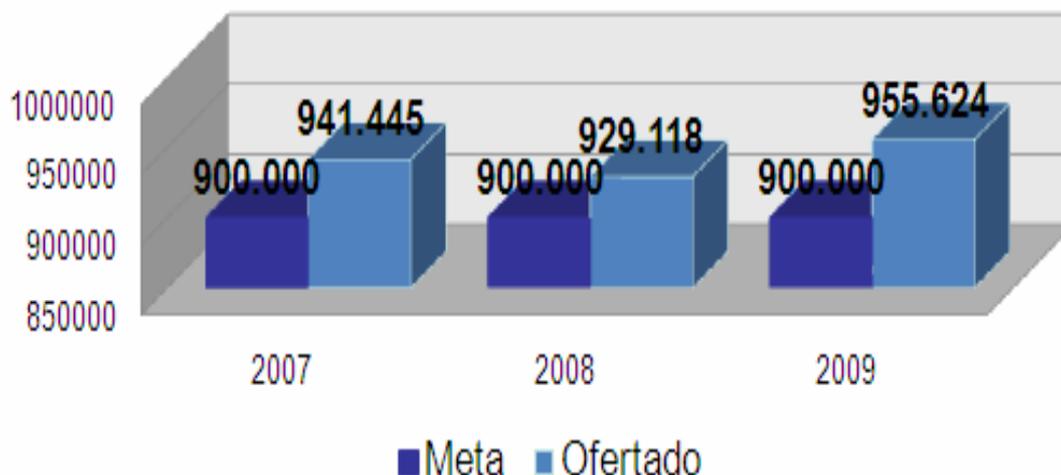
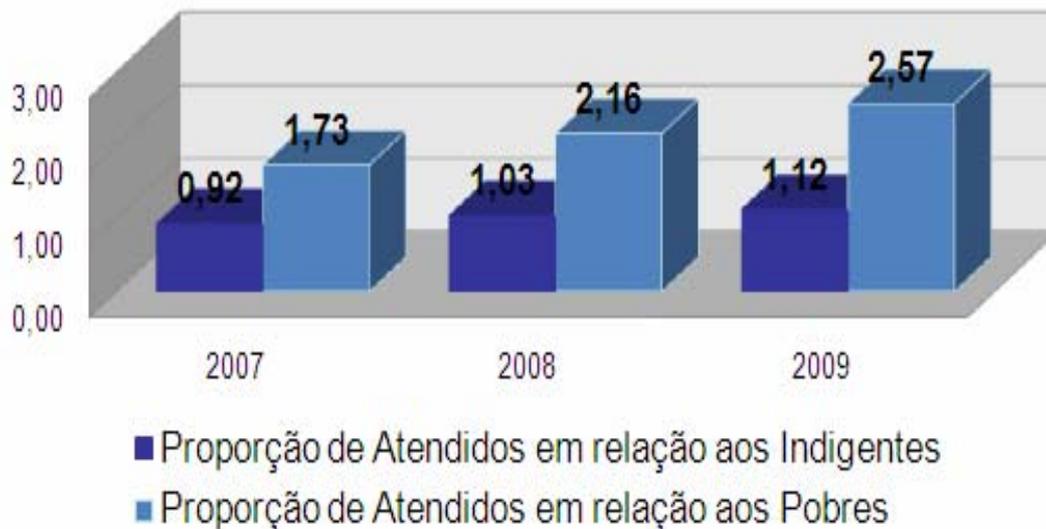


Gráfico 1. 5: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos



### 1.2.1.5. Análise de Consistência do Marco Lógico

Na avaliação de desempenho do Programa de Proteção Social Básica, da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, observa-se que tanto a proporção de atendidos em relação aos indigentes quanto em relação aos pobres é crescente, sugerindo que a programa vem ganhando força em atingir seu objetivo principal. Porém, o valor maior do que um para estes indicadores sugere que vem havendo superposição de atividades e má focalização.

Em que pese o desempenho do Programa, há importantes ajustes a serem feitos. A meta, determinada exogenamente (e, por conseguinte, constante) evidencia um possível efeito *Moral Hazard*, sugerindo que os gerentes do Programa podem estar assumindo metas aquém de sua capacidade. Noutra direção, como o Programa atua em várias vertentes (Pobreza Multidimensional) e não só na Pobreza Monetária (Bolsa Família, por exemplo); poder-se-ia “desmembrar” o produto Família Beneficiada em dois produtos:

- Família com Renda Complementada (Pobreza Monetária);
- Família Atendida com Assistência Social (Pobreza Multidimensional);

A impossibilidade da obtenção do custo por unidade por falta de informações para esta tarefa é algo indesejado que deve ser corrigido com a maior brevidade.

### **I.2.2. Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate a Pobreza Rural (040)**

#### *I.2.2.1. Metas e Acompanhamento Físico*

As diversas linhas de ação do Programa geram três *Produtos*: "Cursos Profissionalizantes Disponibilizados à Sociedade", "Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar e Nutricional", "Produtores Assistidos com Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER" e "Número de Cisternas Produzidas".

Para cada *Produto* a Secretaria de Desenvolvimento Agrário estabeleceu metas a serem cumpridas durante o período 2007-2010.

#### *I.2.2.2. Análise Financeira*

A Secretaria de Desenvolvimento Agrário relatou dados que permitem uma análise mais aprofundada dos recursos financeiros empregados em seus projetos/atividades. Em 2008, do Total de Recursos previsto para o Programa, R\$ 73.414.276,75, foram realizados R\$ 46.683.793,08; sendo que dos R\$ 7.917.902,00 orçados via Tesouro, foram executados R\$ 5.532.081,46. O quadro a seguir também demonstra o desempenho das realizações do FECOP e de Outras Fontes (FPE - Fundo de Participação dos Estados, SWAP Operação de crédito Não-Condicionada, Crédito interno BNDES e Convênios com o Gov. Federal). Para o que foi programado das Outras Fontes, R\$ 57.020.194,48, a execução foi de R\$ 46.683.793,08.

Uma série de *Ações* integra o Programa 040, destacando-se a de "Segurança Alimentar e Nutricional" que adquire e distribui litros de leite para famílias de baixa renda onde se concentram grande parte dos recursos do Tesouro e do FECOP, com execução proporcional e bastante

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

favorável, em torno dos 90%. Os recursos para a *Ação* de “Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar” foram realizados com o mesmo percentual, pontuando-se também o desempenho da *Ação* de “Apoio a Feiras e Eventos da Agricultura Familiar”, que realizou aproximadamente 63% dos recursos programados. O Programa também contempla a *Ação* de “Infra-estrutura Básica e Hidroagrícola”, onde o peso maior de recursos vem do Governo Federal e das operações com o BNDES, obtendo também desempenho satisfatório. (Fonte Execução Orçamentária 2008 Sist. G.L.).

Tabela 1. 3: Recursos Financeiros Previstos e Realizados

Fonte de recursos	2008		
	Previsto (P)	Realizado (R)	R/P
Tesouro	R\$ 8.476.180,27	R\$ 7.912.159,45	0,93
FECOP	R\$ 7.917.902,00	R\$ 5.532.081,46	0,70
Outras Fontes	R\$ 57.020.194,48	R\$ 33.239.552,17	0,58
Total	R\$ 73.414.276,75	R\$ 46.683.793,08	0,64

Fonte de recursos	jan - abr 2009		
	Previsto (P)	Realizado (R)	R/P
Tesouro	R\$ 9.914.748,08	R\$ 4.914.498,24	0,50
FECOP	R\$ 8.323.250,00	R\$ 3.856.944,17	0,46
Outras Fontes	R\$ 52.585.450,87	R\$ 18.724.349,44	0,36
Total	R\$ 70.823.448,95	R\$ 27.495.791,85	0,39

Levando-se em conta o período de janeiro a abril de 2009, o Produto “Cisternas” passou a ganhar destaque, executando, em torno de 79% do previsto (fonte: Web Mapp); a aquisição e distribuição de leite para famílias segundo critérios nutricionais (“Segurança Alimentar e Nutricional”) executaram em torno de 57%, também satisfatória para o período; Feiras de Economia Solidária, que gera o Produto “Pessoas Capacitadas”, apresenta desempenho acima do esperado para o período, ou seja, 93,74%. O restante dos projetos foi concluído ou não foi iniciado.

Na tabela a seguir é possível se ter uma idéia da execução financeira e do custo unitário dos Produtos do Programa de Desenvolvimento

## **RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO**

---

Territorial Sustentável e Combate a Pobreza Rural - 040. A primeira tabela reporta valores nominais enquanto a segunda reporta valores para preços constantes de 2009.

Em 2009, foram destinados R\$ 896.642,00, para a ação que suporta o Produto "Pessoas Capacitadas", dos quais foram executados R\$ 516.642,00, ou seja, uma realização financeira de aproximadamente 58%. Embora o desempenho financeiro desta ação esteja aquém do desejado, observa-se que o custo por indivíduo capacitado aparenta ser relativamente barato ao Estado (R\$ 103,64).

Em 2008 foram construídas apenas 30 das chamadas "cisternas de placa" e capacitadas 30 pessoas; o restante dos recursos foi empenhado para ser realizado em 2009, daí o custo unitário extremamente elevado para este ano.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Tabela 1. 4: Análise de Custo por Unidade

	Ano	Programado (A)	Realizado (B)	Famílias (C)	A/B	C/B
Pessoas Capacitadas	2007	R\$ 331.774,20	R\$ 271.623,00	1.730	0,82	R\$ 157,01
	2008	R\$ 65.094,27	R\$ 60.151,20	2.331	0,92	R\$ 25,80
	2009	R\$ 896.642,00	R\$ 516.642,00	4.985	0,58	R\$ 103,64
Benefícios com Segurança Alimentar e Nutricional	2007	R\$ 21.078.348,50	R\$ 19.295.911,93	50.833	0,92	R\$ 379,59
	2008	R\$ 23.992.326,00	R\$ 22.174.883,95	53.939	0,92	R\$ 411,11
	2009	R\$ 23.992.326,00	R\$ 20.094.607,97	49.072	0,84	R\$ 409,49
Cisterna Construída	2007	-	-	-	-	-
	2008	R\$ 1.773.093,65	R\$ 1.773.094,65	30	1,00	R\$ 59.103,16
	2009	R\$ 1.194.778,65	R\$ 1.194.778,65	13.420	1,00	R\$ 89,03
Valores Nominais						
	Ano	Programado (A)	Realizado (B)	Famílias (C)	A/B	C/B
Pessoas Capacitadas	2007	R\$ 291.899,39	R\$ 238.977,56	1.730	0,82	R\$ 138,14
	2008	R\$ 63.761,46	R\$ 58.919,60	2.331	0,92	R\$ 25,28
	2009	R\$ 896.642,00	R\$ 516.642,00	4.985	0,58	R\$ 103,64
Benefícios com Segurança Alimentar e Nutricional	2007	R\$ 18.545.013,56	R\$ 16.976.801,97	50.833	0,92	R\$ 333,97
	2008	R\$ 23.501.079,56	R\$ 21.720.849,90	53.939	0,92	R\$ 402,69
	2009	R\$ 23.992.326,00	R\$ 20.094.607,97	49.072	0,84	R\$ 409,49
Cisterna Construída	2007	-	-	-	-	-
	2008	R\$ 1.736.789,29	R\$ 1.736.790,27	30	1,00	R\$ 57.893,01
	2009	R\$ 1.194.778,65	R\$ 1.194.778,65	13.420	1,00	R\$ 89,03
Valores Reais						

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

### 1.2.2.3. Matriz de Marco Lógico

A Matriz de Marco Lógico do Programa de Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate a Pobreza Rural está apresentada a seguir.

Programa	Atividades	Produtos	Resultados Esperados
Desenvolvimento Territorial Sustentável e Combate à Pobreza Rural - 040	- Inserção do Pequeno Produtor no Mercado - Iniciação Profissional - Garantia de Segurança Alimentar - Concessão de Assistência Técnica - Fortalecimento e apoio da Infra-Estrutura Básica - Qualificação do Crédito Rural - Apoio ao Desenvolvimento Sustentável	1 – Capacitação Profissional 2 – Produtor Rural Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural 3 – Família Beneficiada com Segurança Alimentar e Nutricional 4 – Cisternas Construídas	Redução da Pobreza e Extrema Pobreza Rural
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
1 - Capacitação Profissional	1.730	2.331	4.985
2 - Assistência Técnica e Extensão Rural	138.748	122.568	128.904
3 – Família Beneficiada (Segurança Alimentar)	50.833	53.393	49.072
4 - Cisternas Construídas	--	30	13.420

### 1.2.2.4. Análise dos Produtos Realizados

#### I. Pessoas Capacitadas

Somente em agosto de 2008, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário mobilizou recursos financeiros e humanos que propiciaram realizar 35 eventos de formação e capacitação, envolvendo 24 estudantes – concludentes de cursos superiores das ciências agrárias, 50 assentados de reforma agrária, 38 educadores do campo, 11 comunidades quilombolas rurais- 567 quilombolas no total, 440 jovens, 20 agricultores familiares cooperantes, 50 agricultores familiares interessados na economia solidária e 80 jovens em formação na escola família agrícola, ou seja, um total de 1269 pessoas capacitadas.

Em 2009 a SDA alega que os fatores que mais contribuíram para a execução do trabalho de capacitação no primeiro quadrimestre foram à articulação política realizada no ano anterior para a divulgação do trabalho de “Desenvolvimento Territorial no Estado” e as ações de planejamento que viabilizaram a realização das oficinas. Além da

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

articulação e sinergia interinstitucional entre a Secretaria do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Agrário para a realização dos cursos de capacitação de agentes de leitura e de elaboração de projetos.

A maior dificuldade, segundo a Secretaria, é a liberação de recursos em tempo hábil para a execução das atividades conforme o cronograma de ações planejado, ou seja, é necessário aprimorar uma conjugação entre o cronograma de execução dos cursos e a liberação dos recursos dentro do cronograma de atividades prevista. Além disso, a ampliação da equipe de capacitação também pode vir a contribuir, bem como a criação de uma rubrica orçamentária para que as ações posteriores à formação possam ser iniciadas e consolidadas no trabalho de capacitação do desenvolvimento territorial.

O comportamento do índice visivelmente sugere que o resultado setorial da "Inclusão Social Aumentada" vem sendo atingido. O atendimento às demandas dos municípios por treinamentos se deu nas áreas de: gestão comunitária, inclusão digital do campo, agro ecologia, agro floresta, agricultura orgânica, floricultura, associativismo e cooperativismo, caprinocultura leiteira, inseminação artificial, manejo de bovinos, manejo apícola, elaboração de Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA), licitação, prestação de contas, arte cultura na reforma agrária, protagonismo quilombola, boas práticas no processamento do pescado, piscicultura, pesca artesanal, autogestão, desenvolvimento sustentável, comercialização, pesca artesanal, entre outros. As capacitações mantiveram o foco no desenvolvimento rural com equidade e inclusão social e atenderam às demandas das comunidades rurais, ultrapassando a meta prevista.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Gráfico 1. 6: Pessoas Capacitadas

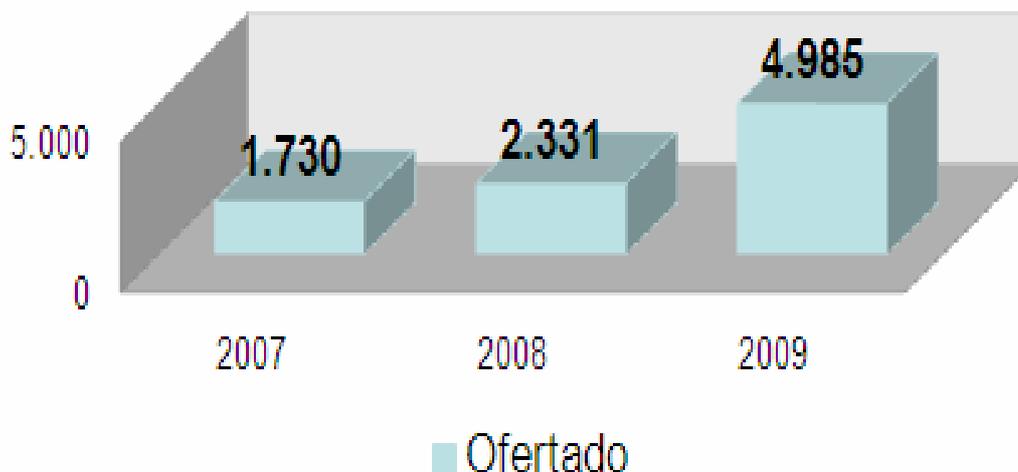
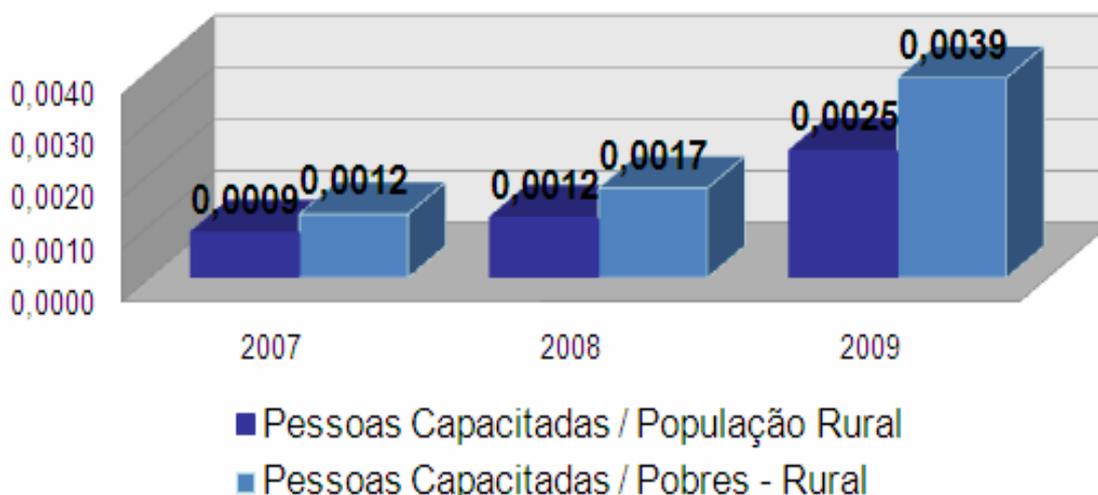


Gráfico 1. 7: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos

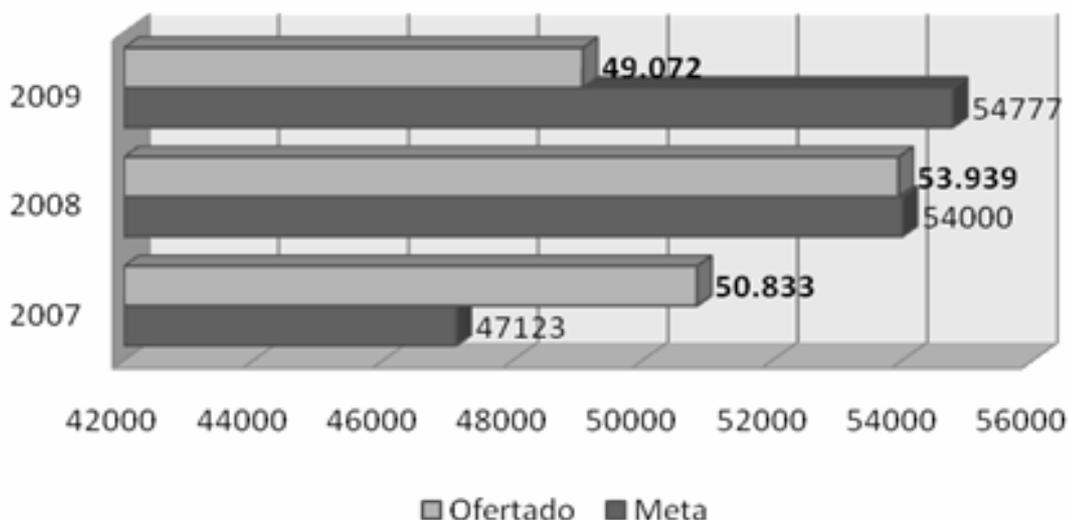


### II. Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar e Nutricional

Este *Produto* refere-se ao número de famílias beneficiadas com a distribuição de litros de leite diariamente. No tocante a este indicador, em 2007 a meta foi cumprida em mais de 100%; em 2008, atingiu-se 99% da meta. O não cumprimento total da meta neste período justifica-se em função de alguns municípios não terem cadastrado beneficiários para a meta prevista. Contudo tem sido realizado encontros/visitas às coordenações municipais no sentido de monitorar o cadastro das famílias beneficiadas.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Gráfico 1. 8: Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar Nutricional



Fonte: WebMapp / SEPLAG, SDA

O Programa tem a meta de distribuir no período de janeiro à dezembro de 2009 a quantidade de 19.993.605 litros. No período de janeiro à julho de 2009 já haviam sido distribuídos 56,77 % da meta, entretanto, em agosto de 2009, houve uma paralisação do Programa Leite Fome Zero devido a ajustes do processo de credenciamento e contratação das empresas que prestam serviços ao Programa. A paralisação das atividades fez-se necessária também para os ajustes do novo processo de pagamento ao produtor cadastrado no PRONAF. Um novo convênio (005/2009) Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDS e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário com vigência de 03/08/2009 a 31/07/2011 reforça que tal produção deve ser distribuída em 150 municípios e que também deverão ser distribuídos 2.000 litros de leite caprino diariamente em 05 (cinco) municípios.

A SDA relata algumas poucas dificuldades como, por exemplo, o atraso na conclusão do recadastramento dos beneficiários atendidos pelo programa em alguns municípios e a necessidade de se reformular o software "Programa do Leite" para melhor acompanhamento dos beneficiários e pagamento direto aos produtores.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Também é necessário ressaltar que, além de fornecer assistência técnica a 1.950 produtores de leite da agricultura familiar, as atividades desenvolvidas apóiam impetuosamente o fortalecimento da cadeia produtiva do leite, por meio da geração de renda e garantia de preço ao produtor (convênio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a Secretaria do Desenvolvimento Agrário).

Gráfico 1. 9: Famílias Beneficiadas com Segurança Alimentar e Nutricional

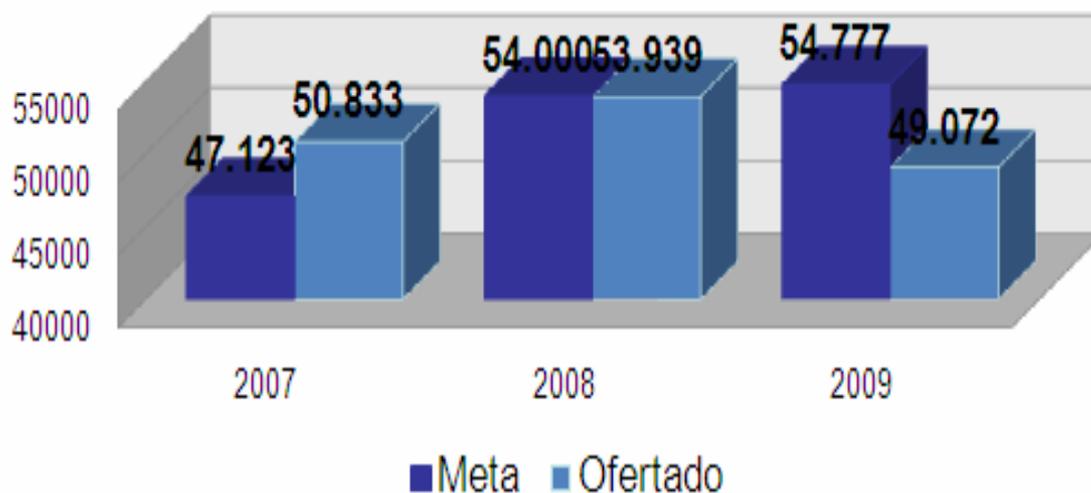
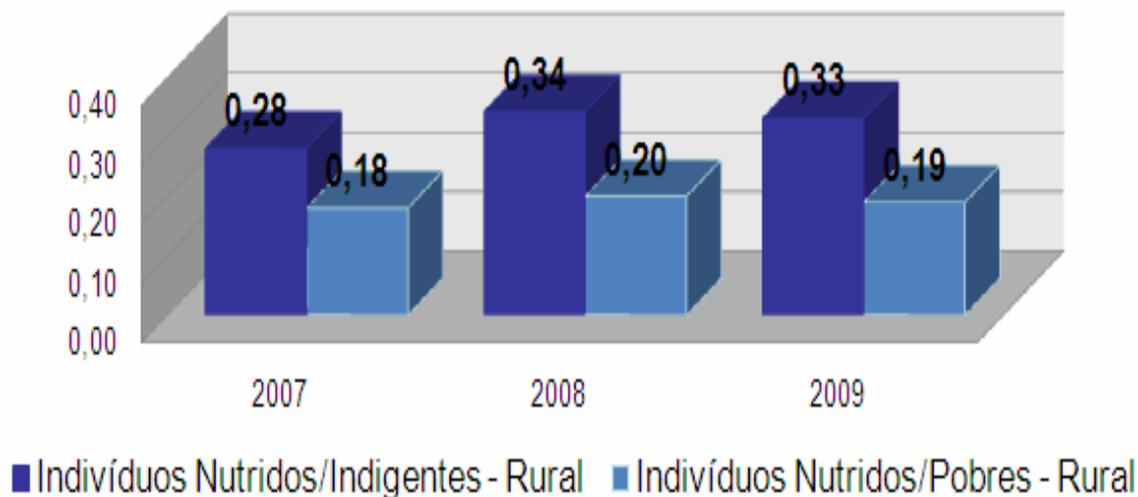


Gráfico 1. 10: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos



### III. Cisternas Construídas

Do que trata o *Produto* Cisternas, em 2007 as obras foram iniciadas somente em julho, com recomendação do novo governo de não aditivar

## **RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO**

---

os contratos com as empresas fornecedoras do material de construção havendo, além disso, a impossibilidade de acesso às comunidades, devido a restauração da estrada de acesso às mesmas. Neste período foram construídas apenas 734 cisternas das 1685 pretendidas.

Em 2008, o processo de licitação do material para construção das cisternas não foi realizado a contento, pois as empresas ganhadoras solicitaram realinhamento de preço dos materiais, o que ocasionou um atraso para assinatura dos contratos das empresas fornecedoras do material. Outro motivo de atraso foi a impossibilidade de subconvenimento com a entidade que seria executora do processo de capacitação de pedreiros e beneficiários do projeto, o que ocasionou a demora no processo para escolha de outras entidades que seriam habilitadas para execução destas atividades. Além disso, houve o período eleitoral que dificultou o início da atividade de mobilização das famílias. Diante do exposto, foram construídas apenas 471 cisternas das 13.650 prometidas, e foi solicitado ao Ministério do Desenvolvimento Social aditivo de prazo do Convênio Nº 011/2005 - SDA (Secretaria de Desenvolvimento Agrário)/MDS.

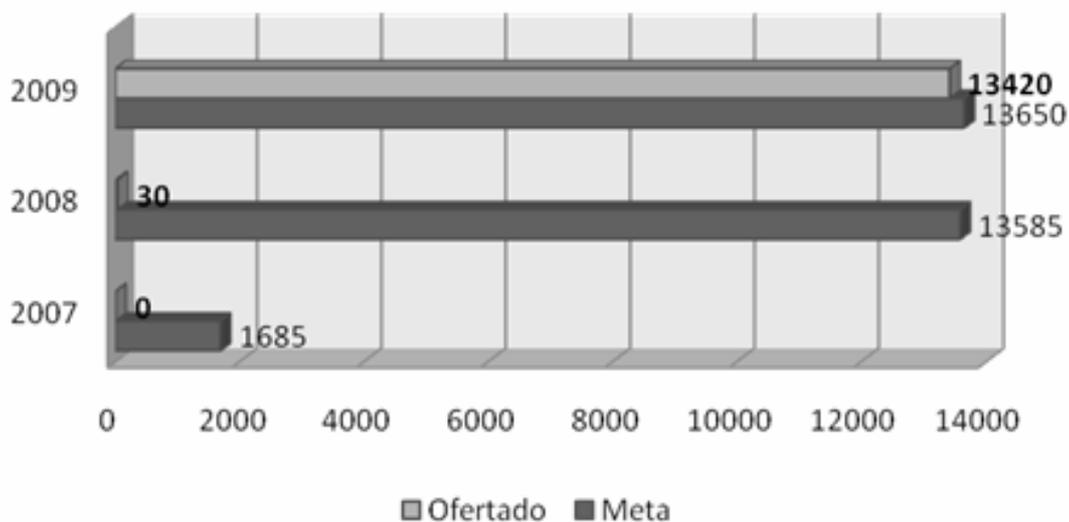
Ainda em 2008, passou-se a investir numa nova tecnologia de cisternas (cisternas de placa). Na primeira fase deste projeto foram beneficiadas 30 famílias em 22 municípios. Este projeto piloto atendeu apenas a região do Jaguaribe. Na segunda fase do projeto, com o objetivo de que o Governo do Estado pudesse ampliar a abrangência de sua ação para as outras regiões, foram beneficiadas famílias em 61 municípios. O Projeto proporciona melhorias na capacidade hídrica via captação e armazenamento da água por meio da construção de cisternas de placas, além de proporcionar o processo participativo e formativo, permitindo que as famílias beneficiadas se envolvam na implementação da tecnologia e sejam capacitadas para gerir recursos hídricos para melhor convivência com o semi-árido. Este tipo de cisterna tem uma capacidade de armazenar até 16.000 mil litro de água,

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

garantindo água para as necessidades de uma família com até 5 (cinco) membros por um período de 8 meses a 1 ano.

No presente relatório analisaremos apenas as “cisternas de placa”, sendo as cisternas construídas anteriormente deixadas de lado na exposição aqui realizada. O *Produto* gerado tem como foco a ação “Infra-estrutura Básica e Hidroagrícola”; e uma maior quantidade de produto só não foi ofertada devido ao período chuvoso do 1º semestre do ano corrente, porém, até o final do ano, espera-se que o Programa Cisternas de Placas, cuja atuação ocorre em 61 municípios, acabe por beneficiar 13.650 famílias.

Gráfico 1. 11: Cisternas de Placas Construídas

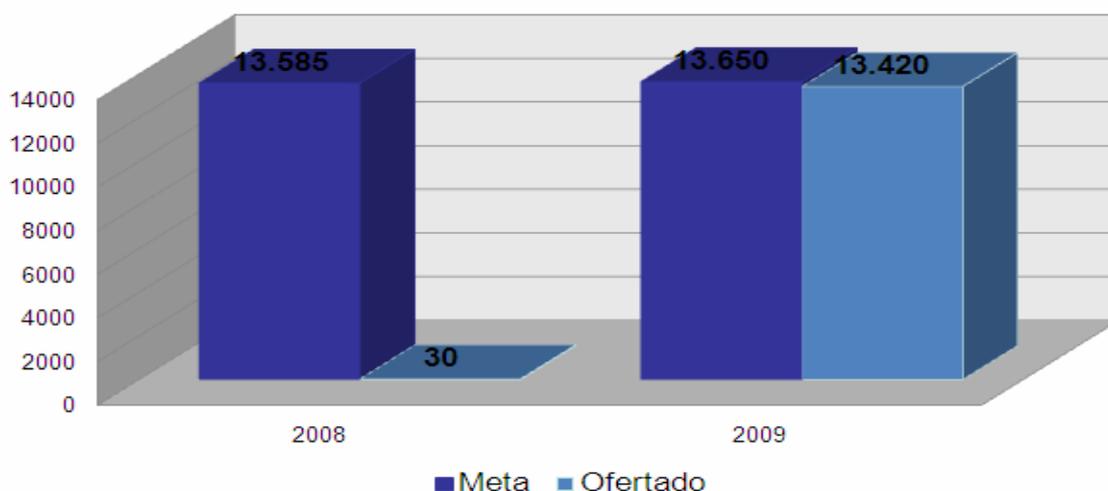


Fonte: WebMapp / SEPLAG

Em 2009 obteve-se 83,0% de meta cumprida, ficando as demais cisternas a serem construídas para o ano de 2010, em função da não liberação recurso federal referente ao Convênio N° 193/2008 (SDA/MIN). A própria secretaria revela que, como experiência adquirida, a licitação do material a ser realizado pelas entidades executoras do Programa deve ser feita de maneira mais cautelosa e planejada.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

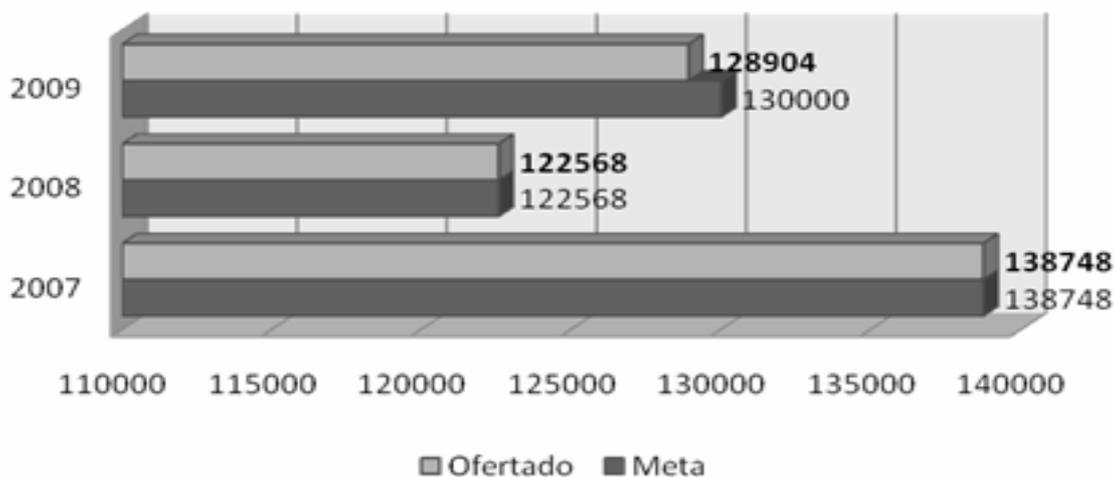
Gráfico 1. 12: Cisternas de Placas Construídas



### IV. Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural

O *Indicador de Resultados* "Número de Produtores Assistidos", refere-se aos agricultores de base familiar que foram assistidos sistematicamente pela EMATERCE (mensalmente, para culturas de sequeiros e criações extensivas e quinzenalmente/semanalmente, para culturas irrigadas e criações intensivas), nas cadeias produtivas dos principais produtos priorizados pelo Governo do Estado, através da SDA. Os dados foram obtidos junto aos agricultores familiares assistidos e registrados pelos técnicos de campo no Sistema Informatizado de Programas e Projetos – SPP – WEB.

Gráfico 1. 13: Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)



Fonte: WebMapp / SEPLAG

As ações de ATER desenvolvidas resultaram no aumento da produção via aumento de produtividade, melhorando assim, as condições sócio-econômicas com inclusão social dos agricultores familiares assistidos e tendo como consequência, no futuro bem próximo, a promoção do desenvolvimento rural sustentável dos municípios cearenses.

Em 2007 os princípios e diretrizes da Política Nacional de ATER foram implementados. O objetivo desta Política era o de desenvolver processos educativos permanentes e continuados, privilegiando os conselhos, como fóruns ativos e co-responsáveis, além de promover uma relação de participação e gestão compartilhada com todos os agentes do processo de desenvolvimento rural sustentável.

No ano de 2008, houve uma redução em torno de 12% no número de agricultores familiares assistidos em relação ao ano anterior. Este decréscimo foi ocasionado principalmente pela saída de um considerável número de Agentes Rurais que completaram o período de 36 meses, não podendo mais renovar a bolsa, visto o cumprimento da legislação da FUNCAP.<sup>2</sup>

Apesar da execução de 99,2% da meta projetada, em 2009 verificase uma redução de quase 10 mil produtores familiares no comparativo com o ano de 2007. Esta queda ocorreu em virtude: (i) da finalização das bolsas dos Agentes Rurais, que operam sob a orientação dos extensionistas da Empresa de Assistência Técnica do Ceará – EMATERCE; (ii) da demora para recompor o referido quadro, em face da burocracia e ; (iii) do tempo despendido em treinamento e capacitação dos contratados para desenvolver a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER.

---

<sup>2</sup> Convém salientar que a substituição dos mesmos foi providenciada logo de imediato, porém, a conclusão devido à burocracia na forma de contratação para concessão de bolsas, demorou consideravelmente atrasando, assim, a ida dos mesmos ao campo. Ressaltando-se que neste período não houve tempo para realização do treinamento sobre a formação de Agentes de Ater.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Apesar dessa redução, em 2009 observa-se melhoria nos aspectos qualitativos, possivelmente devido à capacitação da ATER, principalmente no que se refere à exploração de culturas e criações de forma sustentável, à comercialização dos produtos agrícolas e artesanatos, ao fortalecimento das associações e nos aspectos de saúde, moradia e lazer, tendo como consequência o fortalecimento da agricultura familiar no referido período.

Gráfico 1. 14: Produtor Assistido com Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

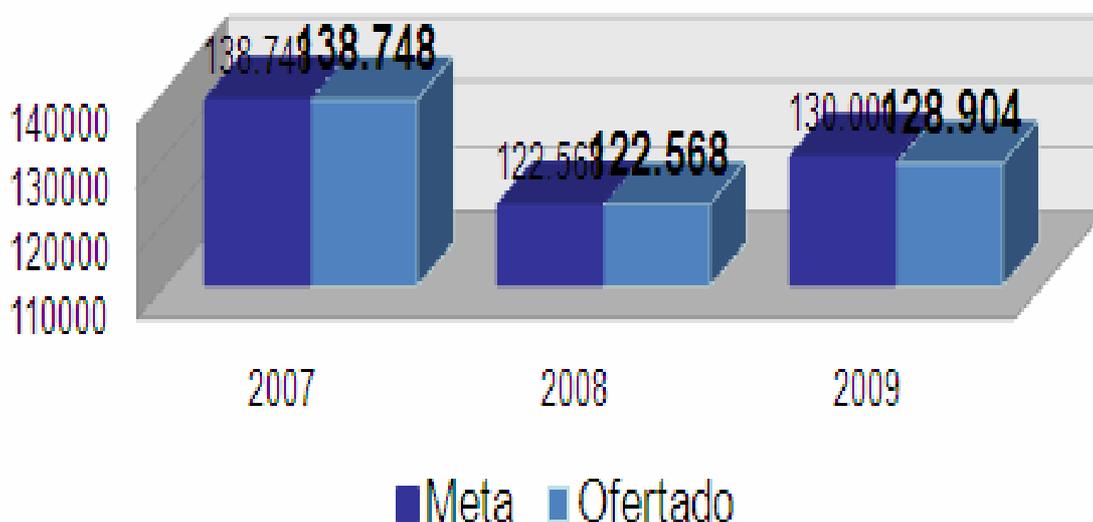
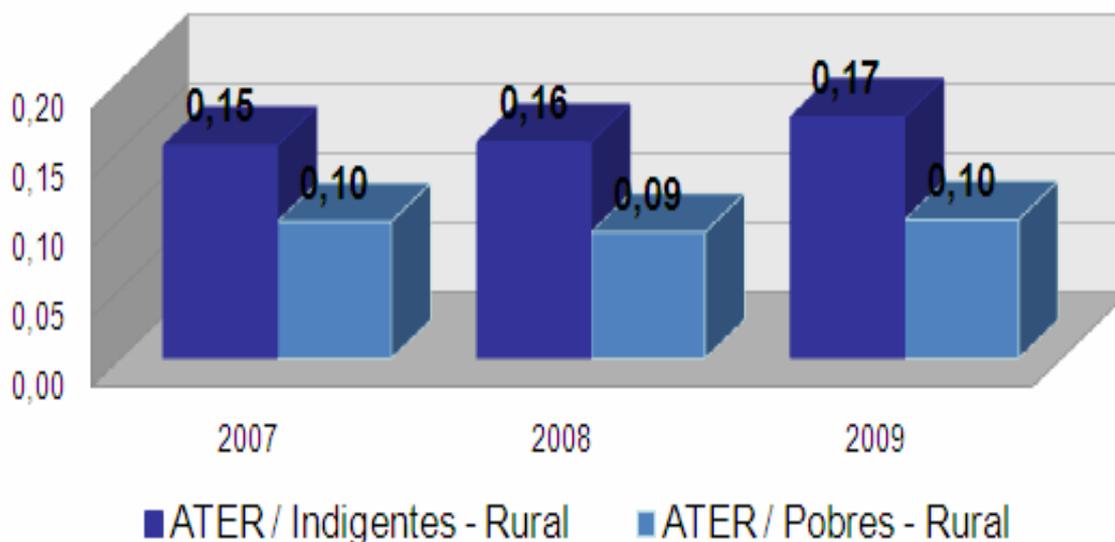


Gráfico 1. 15: Produtos Gerados versus Resultados Pretendidos



## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

### 1.2.2.5. Análise do Custo por Unidade

Os custos por unidade de cada produto – comentados na seção anterior - estão sinteticamente mostrados no quadro abaixo.

Tabela 1. 5: Análise de Custo por Unidade

	Ano	Realizado (A)	Pessoas (B)	B/A
<b>Pessoas Capacitadas</b>	2007	R\$ 238.977,56	1.730	R\$ 138,14
	2008	R\$ 58.919,60	2.331	R\$ 25,28
	2009	R\$ 516.642,00	4.985	R\$ 103,64
<b>Benefícios com Segurança Alimentar e Nutricional</b>	2007	R\$ 16.976.801,97	50.833	R\$ 333,97
	2008	R\$ 21.720.849,90	53.939	R\$ 402,69
	2009	R\$ 20.094.607,97	49.072	R\$ 409,49
<b>Cisternas de Placa Construídas</b>	2008	R\$ 1.736.790,27	30	R\$ 57.893,01
	2009	R\$ 1.194.778,65	13.420	R\$ 89,03

### 1.2.2.6. Análise de Consistência do Marco Lógico

Com relação ao Programa de Desenvolvimento Sustentável e Combate à Pobreza Rural, o indicador de Pessoas Capacitadas/População Rural é crescente, embora ainda muito tímido, e apresenta custo unitário relativamente baixo. Além disso, o desempenho do indicador Família Beneficiada com Segurança Alimentar está relativamente constante e deve ser melhorado devido ao seu baixo custo (o litro de leite sai por R\$ 1,12). O desempenho do Produtor Assistido com Assistência Técnica também apresenta certa estabilidade. Com relação às cisternas construídas, observa-se um custo unitário extremamente alto e carece de um indicador de desempenho satisfatório, podendo-se afirmar que este produto requer maior atenção gerencial.

Em termos gerais, os programas da SDA atuam na Pobreza Multidimensional e possuem caráter de geração de renda, sendo, portanto, preciso alavancar, principalmente, os de Assistência Técnica e de Segurança Alimentar. Os Produtos "Pessoas Capacitadas" e "Cisternas Construídas" devem ser acompanhados de perto pela SEDUC e pela CAGECE, respectivamente.

### **I.3. Considerações Finais**

As reduções da pobreza e da extrema pobreza no Ceará devem ter alta importância na formulação de políticas públicas no Estado, posto que, em que pese a diminuição nos últimos anos, a grande extensão do problema social ainda assim o exige. Deve também fazer parte do conjunto de ações para a melhoria do bem-estar social a preocupação com a distribuição desigual da pobreza nas diversas áreas censitárias do Estado. Nesta direção, os Programas aqui analisados constituem-se em ações com tais objetivos. Porém, há ajustes importantes a serem realizados, para que os Programas adquiram ampla consistência com os resultados esperados.

Em ambos os projetos, está faltando um indicador que faça a correspondência entre Produtos Ofertados e Resultados Pretendidos. Esta ligação pode ser estabelecida atentando-se para a relação Oferta x Demanda, como foi exibido no relatório.

É necessário rever, construir, expor e acompanhar os indicadores da matriz de GPR corretamente; por exemplo, o indicador "# de cisternas construídas" não é um indicador de resultado e sim de produto.

Para as chamadas "análises de impacto" são necessárias a aplicação de questionários que possibilitem o acompanhamento socioeconômico dos beneficiados; do contrário não há como medir o resultado esperado que é a redução da pobreza.

## **RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO**

---

As metas estabelecidas pelos Gestores podem/devem ser estabelecidas endogenamente com base em indicadores e variáveis-chaves, e não de forma exógena como atualmente se observa.

Seria apropriado realizar uma segregação regional dos gastos por produto/atividade buscando "Municipalizar os Gastos"; isso permitiria um mapeamento de indicadores e ações a serem tomadas com maior precisão/eficiência.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

# II. O ANALFABETISMO NO CEARÁ

## - RPR II

### II. O ANALFABETISMO NO CEARÁ - RPR II

O analfabetismo se constitui em um dos mais graves problemas da sociedade brasileira, sendo assim um dos temas mais debatidos quando se discutem políticas sociais. Em função deste fato, diversos programas de combate ao analfabetismo têm sido implementados nos últimos anos, principalmente nos âmbitos federal e estadual. No entanto, as taxas de analfabetismo no Brasil, principalmente na região Nordeste e mais ainda no estado do Ceará têm se reduzido, mas ainda não alcançando significativamente a média nacional.

A discussão a respeito da melhor forma de combater o analfabetismo, parte do pressuposto consensual de que saber ler e escrever são condições indispensáveis para que um indivíduo possa exercer seus direitos e deveres como cidadão e para poder inserir-se minimamente no mercado de trabalho. Além disso, do ponto de vista social, a taxa de analfabetismo se constitui um critério necessário para caracterizar os níveis de desenvolvimento humano e de inclusão social de uma sociedade.

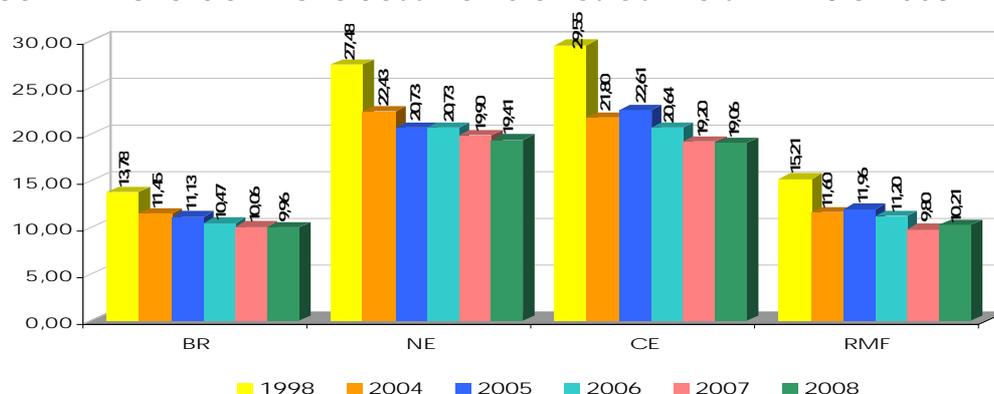
A taxa de analfabetismo absoluta corresponde à taxa de pessoas com 15 ou mais anos de idade que não sabem ler e escrever. De acordo com esse indicador, podemos observar pelo gráfico 2.1 abaixo que a situação da educação no Brasil apresentou melhoras significativas nos últimos anos, sendo também este indicador aliado ao aumento regular da escolaridade média e da taxa de escolarização. Embora essas taxas de analfabetismo venham se reduzindo, ainda são consideradas altas para os padrões internacionais, visto que nos países desenvolvidos a taxa de analfabetismo é praticamente nula, o que pode ser constatado a partir dos dados da PNAD, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE apresentados no gráfico abaixo.

De acordo com os dados da PNAD, observa-se uma queda da taxa de analfabetismo no Brasil ao longo de 10 anos; já na região Nordeste esta

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

queda é maior no mesmo período, no entanto, ainda se distancia bastante da taxa brasileira, pois no início do período em análise, o Nordeste, assim como o Estado do Ceará, tinha taxas de analfabetismo bem maiores do que a taxa média do Brasil, chegando a apresentar uma taxa com o valor maior que o dobro da taxa do Brasil no ano de 2008. A Região Metropolitana de Fortaleza tem índices similares ao do Brasil, o que demonstra que há grandes disparidades do meio rural para a região metropolitana.

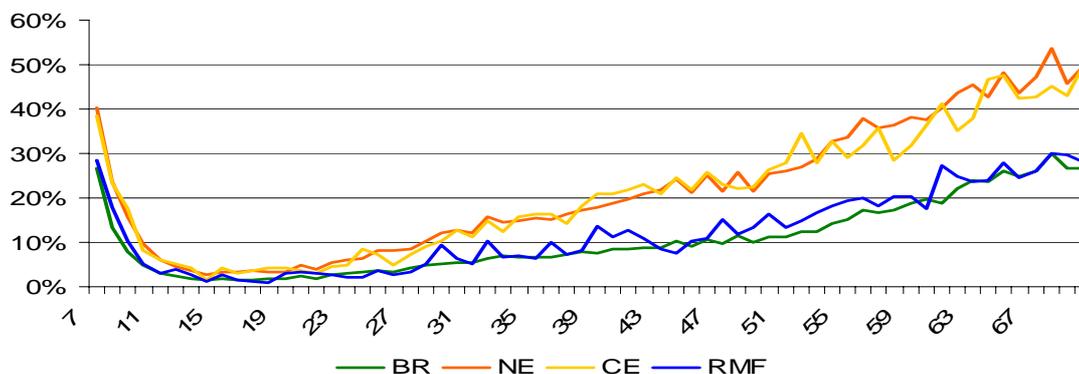
Gráfico 2. 1: Taxa de Analfabetismo 15 anos ou mais – 1998 a 2008



Fonte: PNAD/ IPECE.

Uma informação importante acerca do analfabetismo no Brasil diz respeito à composição etária dos analfabetos no país. O gráfico 2.2 a seguir apresenta a taxa de analfabetismo em diferentes faixas de idade no Brasil em 2008.

Gráfico 2. 2: Taxa de Analfabetismo por faixa etária - 2008



Fonte: Síntese dos Indicadores Sociais/IPECE a partir dos dados da PNAD/IBGE.

Dentro desta perspectiva, o gráfico 2.2 apresenta um retrato mais detalhado da taxa de analfabetismo no ano de 2008 para pessoas com idade entre 7 a 70 anos. Conforme visto no último gráfico anteriormente, dois fatos são de extrema relevância: em primeiro lugar, a evolução da região Nordeste é semelhante ao Estado do Ceará, enquanto a evolução da região metropolitana de Fortaleza é semelhante ao Brasil. Em segundo lugar, como dito anteriormente, o grau de analfabetismo exacerba nas idades mais elevadas em decorrência talvez dos menores investimentos em educação no passado. Além disso, um fato importante a se observar é que nas localizações geográficas descritas, as idades iniciais apresentam também taxas elevadas decrescendo paulatinamente a partir da adolescência e juventude (a partir dos 12 anos de idade).

Diante desta constatação, foi calculada a taxa de analfabetismo a partir dos dados da PNAD/IBGE, para a faixa etária de 06 a 14 anos, que é o período do ensino fundamental.

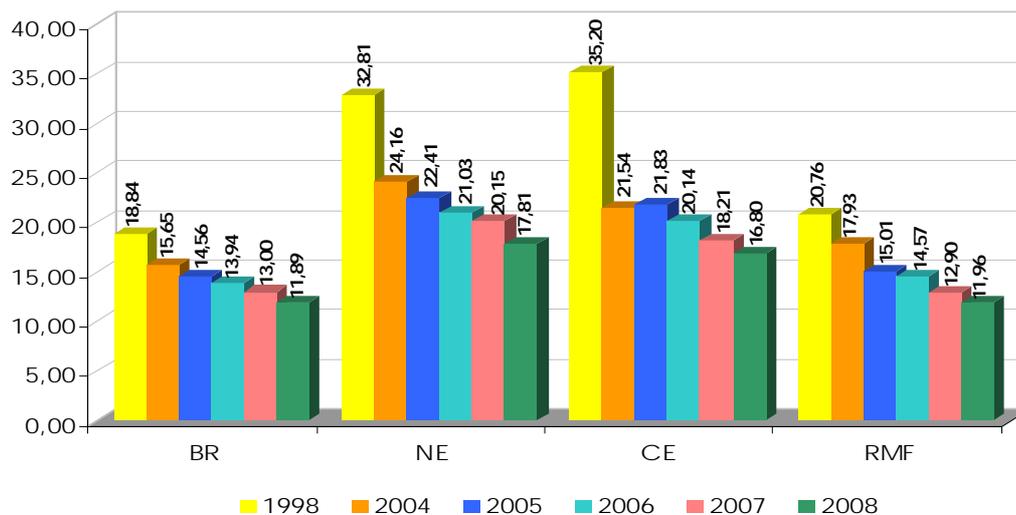
Novamente pode-se observar pelo gráfico abaixo que as taxas de analfabetismo infantil do Estado do Ceará, seguem a mesma trajetória da outra taxa para faixa etária maior, ou seja, a taxa do Ceará vem decrescendo, mas ainda mantêm-se distante das taxas média de analfabetismo do Brasil, e ainda mais distante ainda dos padrões internacionais de países desenvolvidos.

Uma questão que surge a partir dessas constatações é: por que a região Nordeste, com vários programas de erradicação do analfabetismo, não está conseguindo reduzir de forma significativa a taxa de analfabetismo nos últimos anos? Por que o estado do Ceará com tantos incentivos a erradicação do problema, ainda não chegou a taxas similares as taxas do Brasil. Esse questionamento motiva a fazer uma avaliação dos programas de erradicação do analfabetismo implementados no Estado, verificando se os programas estão sendo efetivos.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Considerando-se o ano de 1998 e o período entre 2004 e 2008, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), pode-se verificar, tanto em termos absolutos como relativos, qual é a situação do Ceará em termos de sua taxa de analfabetismo para pessoas entre 06 e 14 anos de idade. Assim, apresenta-se o gráfico 2.3 abaixo:

Gráfico 2. 3: Taxa de Analfabetismo na idade de 06 a 14 anos



Fonte: IBGE/PNAD

Conforme o gráfico 2.3 indica, a taxa de analfabetismo vem evidenciando uma tendência de queda no período considerado tanto no Ceará como no Brasil, no Nordeste, e na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Em termos proporcionais, a taxa do Ceará reduziu-se de forma compatível com o padrão nordestino, e mais que proporcional ao padrão da média nacional. Em um período de 10 anos a taxa de analfabetismo infantil no Ceará reduziu quase que pela metade em termos percentuais.

Apesar dos avanços ocorridos, a taxa de analfabetismo do Estado nessa faixa etária é ainda bastante elevada, já que, em 2008, cerca de 16,8% da população cearense entre 06 e 14 anos de idade não se dizia capaz de ler ou escrever, segundo os dados da PNAD. Comparando esse dado com o do Brasil, percebe-se, ainda, que a proporção de analfabetos do Estado nessa faixa etária é quase que 50% a mais da

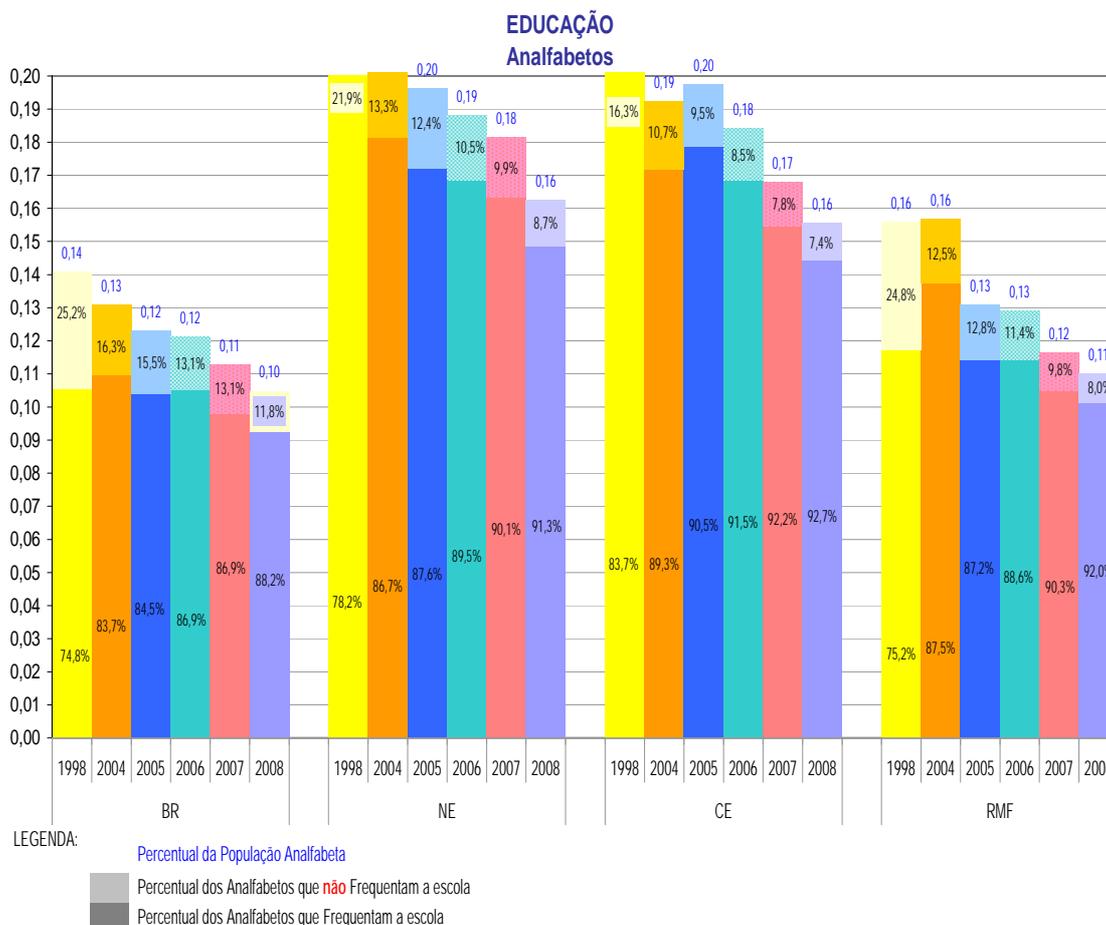
## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

média nacional. Já a situação na RMF é melhor e está bem mais próximo do padrão brasileiro, o que fornece indícios acerca da grande disparidade que existe entre esta região metropolitana e o resto do Estado.

Quando se considera o valor absoluto de crianças freqüentando cursos de alfabetização, o gráfico 2.4 a seguir, nota-se que este número tem crescido nos últimos anos em todo o Brasil, havendo uma elevação significativa na quantidade de pessoas freqüentando a escola entre os anos de 1998 e 2008.

No gráfico 2.4 abaixo temos a observação das crianças que estão matriculadas freqüentando a escola e a respectiva taxa de analfabetismo.

Gráfico 2. 4: Taxa de Analfabetismo dos estudantes que freqüentam a Escola, de 06 a 14 anos



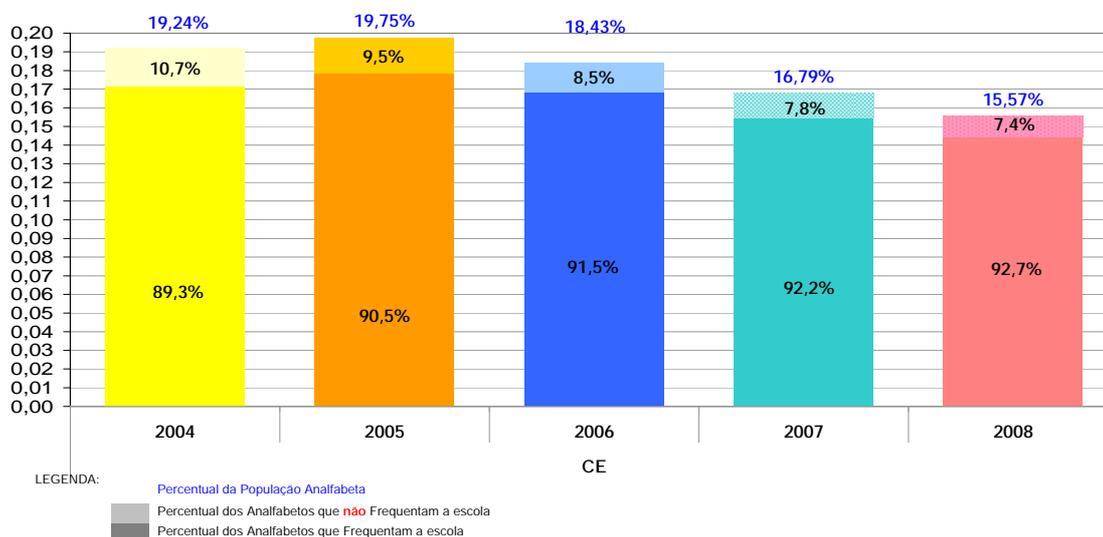
Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

No Gráfico 2.4 acima, mostra uma fotografia ao longo do período da frequência escolar e taxa de analfabetismo. Verifica-se que 88,2 % das crianças são analfabetas e estão freqüentando a escola em 2008 no Brasil; ao passo que em 1998 esse percentual era de 74,8 %. O que demonstra um aumento da freqüência de analfabetos na escola.

Retratando o Estado do Ceará isoladamente no gráfico 2.5, fica mais fácil de visualizar a tendência crescente de freqüência escolar, mas que no entanto continuam analfabetas.

Gráfico 2. 5: Taxa de Analfabetismo dos estudantes que freqüentam a Escola, de 06 a 14 anos – Ceará - 2004 a 2008



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE

Diante desta problemática, diversos programas de Governo no âmbito federal e estadual vêm sendo desenvolvidos com vista a eliminar o problema do analfabetismo. No entanto, a cobertura da população analfabeta atingida por estes programas de alfabetização ainda é pequena, sendo de apenas 5,41% da população acima de 15 anos, em 2006.

Outro fator que chama a atenção, é que dentre essas pessoas que freqüentam o curso de alfabetização de adultos, uma grande proporção continua analfabeta, em média mais de 60%, além da existência de alta

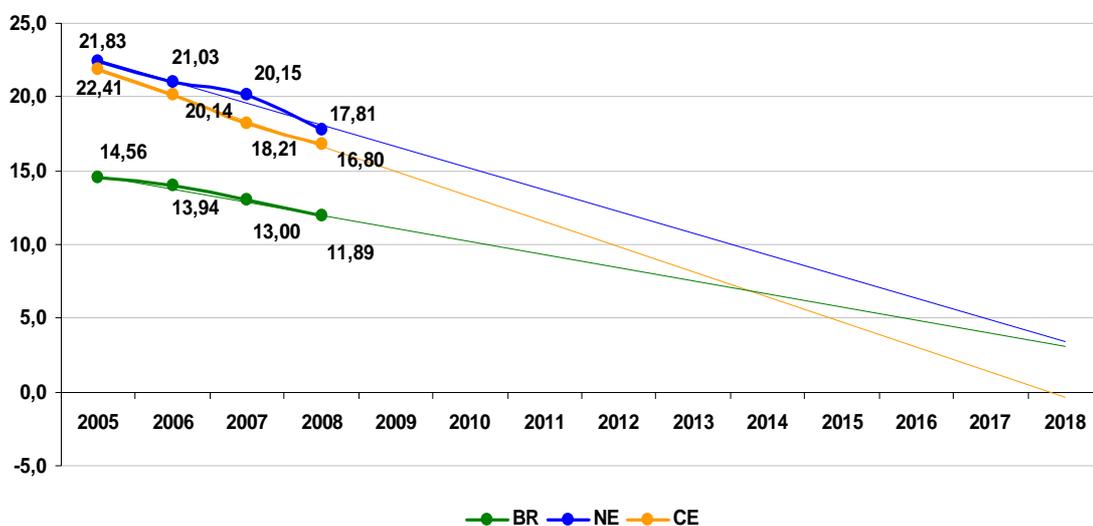
## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

taxa de evasão, que no Programa Brasil Alfabetizado atinge 50% dos alunos<sup>3</sup>.

No sentido de comparar a eficiência dos cursos de alfabetização de jovens e adultos com a observada no ensino fundamental, foram observadas as porcentagens de pessoas que já freqüentaram o ensino fundamental e são analfabetas em suas séries iniciais, cerca de 41% na segunda série, reduzindo-se para 18,5 % na terceira série, e para 7,3% na quarta série para o ano de 2006.

Embora os resultados de alfabetização não tenha sido tão satisfatórios, a taxa de analfabetismo vem se reduzindo nos últimos anos, conforme visto nos gráficos anteriormente, e a partir destas, foi feita uma extrapolação simples de tendência para o analfabetismo infantil, apresentada no gráfico abaixo.

Gráfico 2. 6: Extrapolação da taxa de tendência do analfabetismo infantil



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da PNAD/IBGE.

Dessa forma, pela tendência recente das taxas de analfabetismo infantil, o Estado do Ceará tem demonstrado uma redução superior ao Brasil e ao Nordeste. Numa extrapolação simples, a taxa do Ceará se

<sup>3</sup> Ver texto para discussão " Uma análise do analfabetismo, fluxo e desempenho dos estudantes do ensino fundamental no Estado do Ceará" – IPECE.

igualaria à do Brasil por volta de 2014, aproximando-se de zero por volta de 2018 (Gráfico 06).

Entretanto, como analfabetismo atinge crianças que já estão dentro da escola, essa tendência pode não se observar, e o analfabetismo infantil pode perdurar por um período muito maior.

Além dos municípios, o Governo Estadual tem se mostrado atento à questão, em especial através das ações da Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc).

Inicialmente como Inspetoria Geral da Instrução Pública, através do Decreto 1.375, de 15 de setembro de 1916, tinha como objetivo a inspeção do ensino primário do Estado da execução das deliberações do Governo para esse mesmo ensino. Em dezembro de 1945, o Decreto Lei nº 1.440 cria a Secretaria de Educação e Saúde do Estado do Ceará e seus serviços. A partir de um decreto assinado em 1961, o governo retira da pasta as atividades da área de saúde e inclui a cultura, passando a chamar-se Secretaria de Educação e Cultura. Somente em 1996, na gestão de Antenor Napolini a Secretaria teve seu nome mudado para Secretaria de Educação Básica na Lei nº 12.613, de 07/08/1996.

Hoje tem como missão garantir educação básica com equidade e foco no sucesso do aluno. Está subdividida em 20 Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação – CREDES, além da Secretaria de Fortaleza, de forma que cada Região conta com uma estrutura administrativa de coordenação e supervisão.

### **II.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados**

Como foi demonstrado anteriormente, uma questão central a respeito do analfabetismo no Ceará é que, embora quase todas as crianças já estejam na escola, muitas delas não estão aprendendo.

Dessa forma, motivados pelo *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar*<sup>4</sup>, a Secretaria da Educação do Estado do Ceará criou no ano de 2007 o PAIC, *Programa de Alfabetização na Idade Certa*, com o objetivo de reverter esse quadro.

### II.1.1. Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC

O objetivo principal do PAIC é criar as condições necessárias para que as crianças da rede pública municipal de ensino fundamental sejam alfabetizadas até os sete anos de idade. Mais especificamente, o Programa espera que todas essas crianças cheguem aos oito anos lendo, escrevendo, e compreendendo perfeitamente um texto compatível com seu nível de desenvolvimento<sup>5</sup>.

Deve-se observar que a responsabilidade da alfabetização é essencialmente dos municípios. Entretanto, diante da grande importância da questão, o Governo do Estado tomou para si a tarefa de estimular e complementar as ações municipais, com o objetivo de que os municípios passem a alcançar maior eficácia no processo de alfabetização.

Dessa forma, o programa organizou-se em cinco eixos relativamente independentes, focados em meios complementares de se obter resultados intermediários:

1. Educação Infantil
2. Alfabetização
3. Gestão Municipal
4. Literatura Infantil e Formação do Leitor
5. Avaliação Externa

Cada um destes eixos tem uma série de ações previstas, e se complementam na busca de resultados intermediários específicos. Uma exceção é o eixo de Alfabetização, cujo objetivo coincide diretamente com o objetivo final do PAIC.

---

4 - Um movimento de análise do problema liderado pela *Assembléia Legislativa do Ceará*, envolvendo uma ampla participação da sociedade e entidades representativas. Em especial a mobilização foi dirigida na *Assembléia* pelo Ex-Secretário do Desenvolvimento da Educação do município de Sobral, deputado Ivo Gomes.

5 - O PAIC se insere no Programa de Cooperação Estado Município.

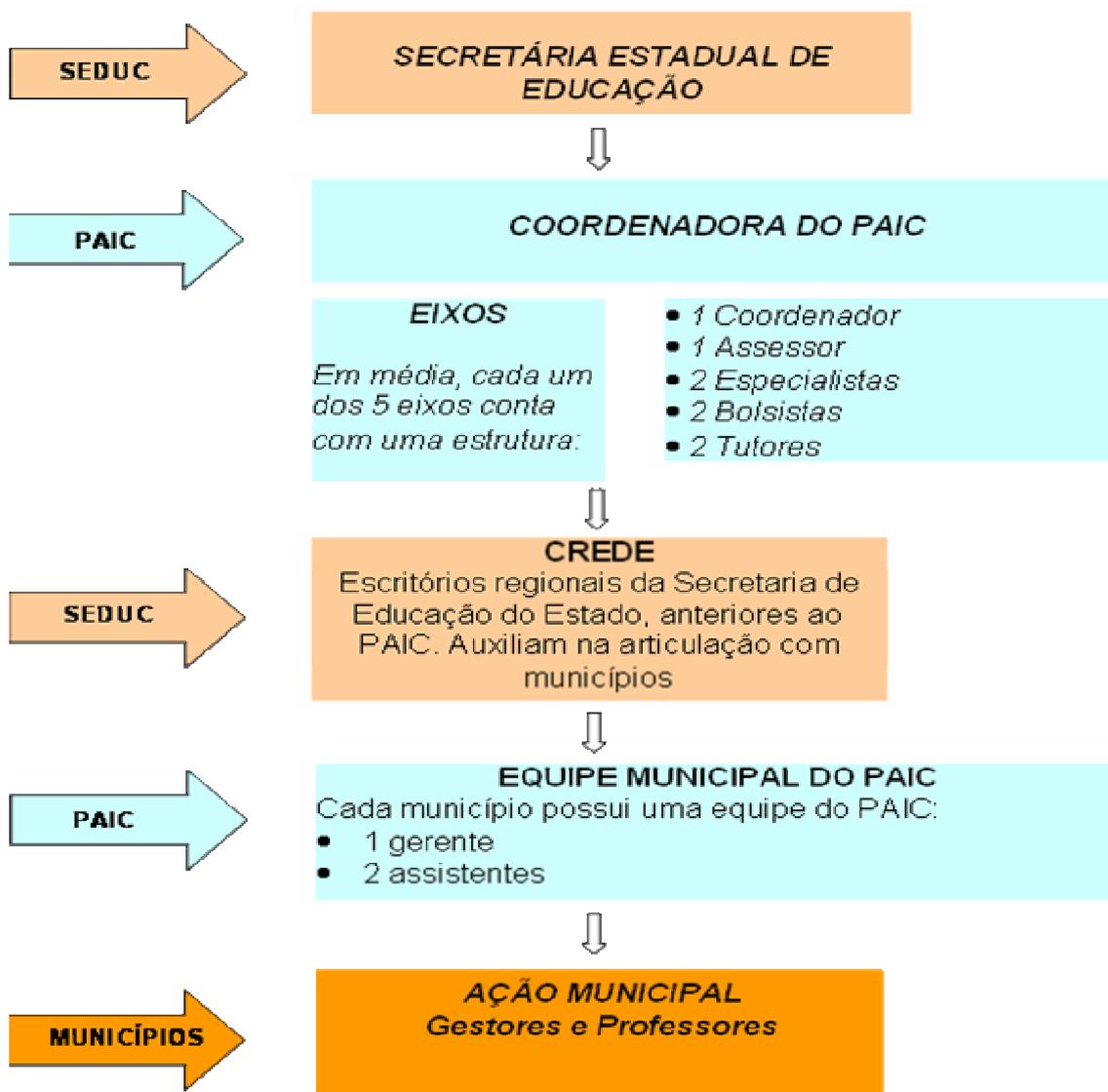
### II.1.1.1. Estrutura de Ação do PAIC

Em termos de execução, pode-se dividir o programa em três grandes frentes:

- Treinamento
- Mobilização
- Disponibilização de livros

Apesar de receber recursos de outras fontes, o PAIC é essencialmente da Secretaria de Educação do Ceará, utilizando-se em grande parte da estrutura existente, culminando com a ação final dos professores da rede municipal. Assim, os objetivos são alcançados por agentes externos ao programa, embora sejam diretamente afetados por ele:

Figura 2 1: Estrutura de Ação do PAIC



### II.1.2. Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR)

O PAIC está inserido no Programa de Cooperação Estado e Município<sup>6</sup>, e a Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR) é definida para o programa como um todo.

Uma questão a se observar na matriz exposta é que o Programa de Cooperação Estado e Município incorpora outras atividades a mais que o PAIC. Em 2008, além das ações previstas no PAIC, outras atividades também se inserem neste programa:

- Transporte Escolar para alunos do Ensino Fundamental
- Transporte Escolar para Alunos do Ensino Médio

Em 2009, foram incluídas as seguintes ações:

- Expansão da Infra-estrutura das escolas municipais;
- Melhoria da qualidade do transporte escolar;
- Construção dos Centros de Educação Infantil;
- Outras.

Entretanto, embora a matriz de GPR inclua importantes indicadores de resultado do PAIC, a agregação de programas tão distintos sugere a necessidade de matrizes distintas com metas e indicadores específicos.

---

<sup>6</sup> Código 058 no sistema do Governo do Estado

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 2. 1: Matriz de GPR – Programa Cooperação Estado e Município

Programas Prioritários	Eixo	Resultados Estratégicos de Governo	Indicadores de Produtos	Indicadores de Resultados	Linhas de Base	Metas	
						2008	2009 a 2011
						Cooperação Estado e Município (058)	Sociedade Justa e Solidária
Taxa de distorção Idade/Série	2006: 17,18%						
N° de Material Educacional Produzido e Impresso	Nota média do SPAECE-ALFA	2007: 13,1%	2007: 118,7	1.465.725	12.336.000		

Fonte: Secretaria da Educação do Estado

### II.2. ANÁLISES DO PROGRAMA

#### II.2.1. Metas e Acompanhamento Físico

Pode-se descrever as principais metas de cada Eixo do Programa, como segue:

Eixo 1: Educação Infantil; Incentivar a universalização com qualidade do atendimento de crianças de 0 a 5 anos de idade em pré-escola e ampliar gradativamente o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade em creches; prestar assessoria pedagógica aos municípios na formação continuada dos profissionais de educação infantil; prestar cooperação técnico-pedagógica aos municípios na formação continuada dos profissionais de educação infantil; oferecer condições efetivas de atendimento e de aprendizagem através da construção de 125 Centros de Educação Infantil – CEI.

Eixo 2: Gestão Pedagógica/alfabetização. Oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implantação e implementação de propostas didáticas de alfabetização, Produzir e adquirir materiais didáticos estruturados para professores e alunos do 1º ano do ensino fundamental dos municípios cearenses.

Eixo 3: Gestão Municipal da Educação. Fortalecer o gerenciamento dos sistemas municipais de ensino, a partir da formação de suas equipes técnicas; Adquirir materiais didáticos de qualidade para contribuir para o desenvolvimento da leitura e escrita das crianças beneficiadas pelo PAIC; Orientar a elaboração dos Planos de Trabalho Anual- PTA.

Eixo 4: Formação do Leitor. Mobilizar os municípios para inclusão de ações na área de literatura e formação de leitor no Plano Municipal de Educação; Diagnosticar as demandas formativas dos professores nas áreas de Formação Leitora e Literatura infantil; Capacitar as equipes das SME e CREDE em Literatura infantil formação de leitores (curso com 120 h/a); Elaborar títulos de Literatura Infantil, para compor a Coleção de

Contos Infantis do PAIC; Selecionar publicamente títulos de Literatura Infantil que comporão os Cantinhos de Leitura; Elaboração da Revista do PAIC.

Eixo 5: Avaliação Externa. Analisar e divulgar os dados da avaliação externa do PAIC 2007 e SPAECE ALFA. Disponibilizar aos municípios a Avaliação Externa do PAIC do 3º, 4º e 5º ano; Realizar a avaliação externa do PAIC 2008; II Encontro de Formação do Eixo de Avaliação.

Como o PAIC não é definido no sistema de contabilidade oficial do Governo do Estado com um programa, suas metas não possuem obrigatoriedade de acompanhamento específico, diluindo-se entre as metas do programa ao qual o PAIC pertence.

De modo geral, a SEDUC tem acompanhado o conjunto de ações previstas, embora sua atenção tenha se fixado nas metas mais importantes, com decisões de priorização tomadas no decorrer da implantação do programa. Como parte dos recursos provêm de outras fontes, em especial do Governo Federal e de bolsas da Secretaria da Ciência e Tecnologia do Ceará, o acompanhamento tem priorizado a prestação de contas para os parceiros, com o atendimento das metas básicas.

### **II.2.2. Análise Financeira**

Como a responsabilidade da educação fundamental é dos municípios, o programa é em sua essência um *mobilizador* de ações municipais. O resultado final, a alfabetização efetiva das crianças, será atingido pelos municípios, que já custeia a atividade. Dessa forma, uma grande qualidade do programa é uma *elevada eficiência financeira*, pois embora seu objetivo não seja o fornecimento da educação em si, a elevação da qualidade dessa educação termina por multiplicar os impactos finais dos gastos municipais. Desse ponto de vista, o programa trata-se exatamente de uma elevação da eficiência geral da educação.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

Dessa forma, as despesas do programa se mostram relativamente reduzidas:

RECURSOS FINANCEIROS	
2008	2009
R\$ 27.881.656,64 - Governo Estadual	R\$ 9.724.948,65 - Governo Estadual
R\$ 14.753.735,20 - Governo Federal	R\$ 12.459.180,00- Governo Federal
Total: R\$ 42.635.391,84	Total: 22.184.128,65
Aquisição de material didático: 95,5%	Aquisição de material didático: 72,1%
Pessoal: 3,5%	Pessoal: 20,3%%
Outros:1%	Outros:7,6%
Custo Mensal por Aluno: R\$ 10,00	Custo Mensal por aluno: R\$ 5,41

### II.2.3. A matriz do marco lógico

A matriz de marco lógico do PAIC foi dividida em duas partes complementares. A primeira parte refere-se à relação entre os resultados esperados pelos diferentes eixos e o resultado final esperado do PAIC. Posteriormente, analisa-se cada eixo separadamente, identificando a relação entre suas ações e seus resultados esperados.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

principais resultados esperados dos eixos	resultado final esperado do paic	impactos posteriores
<p>Gestores escolares escolhidos com base em seus méritos;</p> <p>Professores alfabetizadores em permanente aperfeiçoamento, valorizados e estimulados;</p> <p>Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade;</p> <p>Municípios realizando pelo menos uma vez ao ano uma avaliação do nível de alfabetização dos alunos;</p> <p>Alfabetizar as crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.</p> <p>Atitude adequada da família.</p> <p>Melhoria da educação infantil;</p> <p>Melhor competência leitora dos alunos;</p>	<p>Eliminação do analfabetismo das crianças até os sete anos de idade.</p>	<p>Melhoria da qualidade da educação em todos os níveis;</p>

A seguir destacam-se as seguintes atividades e produtos esperados de cada eixo:

Atividades	Produtos	Resultados Esperados do Eixo
<b>1. EIXO DA GESTÃO MUNICIPAL</b>		
<p>Formação de equipes locais para a elaboração e acompanhamento dos planos municipais;</p> <p>Definição de critérios para contratação de gestores focados no mérito;</p> <p>Identificação e divulgação das ações de secretarias e escolas que têm promovido maior incentivo e valorização dos alfabetizadores;</p>	<p>Definição das políticas municipais de:</p> <p>Monitoramento dos indicadores escolares de evasão, abandono, distorção e qualidade da alfabetização, e direcionamento de ações para melhorá-los;</p> <p>Formação continuada de professores alfabetizadores;</p> <p>Valorização e estímulo aos professores a partir do desempenho;</p> <p>Correta escolha de gestores escolares.</p>	<p>Gestores escolares escolhidos com base em seus méritos;</p> <p>Professores alfabetizadores em permanente aperfeiçoamento, valorizados e estimulados</p> <p>Atendimento de 100% das crianças de 6 a 14 anos de idade;</p> <p>Correção do fluxo escolar;</p>

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Atividades	Produtos	Resultados Esperados do Eixo
<b>2. EIXO DA AVALIAÇÃO EXTERNA</b>		
Desenvolver um protocolo de avaliação para os municípios Realizar capacitação das equipes dos CREDE e SME Supervisionar a avaliação realizada pelos municípios Construção de uma base de dados consolidada Realizar análises dos resultados obtidos pelas avaliações	Equipes dos CREDE e SME que valorizam, saibam aplicar e utilizar um sistema de avaliação do nível de alfabetização dos alunos.	Municípios realizando pelo menos uma vez ao ano uma avaliação do nível de alfabetização dos alunos

Atividades	Produtos	Resultados Esperados do Eixo
<b>3. EIXO DA ALFABETIZAÇÃO</b>		
Guia de sugestões para o envolvimento das famílias no processo de alfabetização. Capacitação das equipes das SME através de seminários e oficinas. Assessoria e apoio técnico-pedagógico para a implementação de propostas didáticas de alfabetização;	Formação continuada de professores alfabetizadores.  Material didático de alfabetização para professores e alunos.	Todas as crianças da rede pública alfabetizadas até o final do 2º ano do Ensino Fundamental;  Atitude adequada da família;

Atividades	Produtos	Resultados Esperados do Eixo
<b>4. EIXO DA EDUCAÇÃO INFANTIL</b>		
Mapeamento e análise das políticas municipais de educação infantil no Estado; Elaboração e acompanhamento de uma proposta pedagógica dirigida para o ensino infantil em cada município;	Definição de políticas municipais de formação continuada de professores, gestores e demais profissionais da educação infantil.	Melhoria da educação infantil;

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

Atividades	Produtos	Resultados Esperados do Eixo
<b>5. EIXO DA LITERATURA INFANTIL E FORMAÇÃO DO LEITOR</b>		
<p>Treinamento as SME capacitarem os professores; Aquisição de títulos para as bibliotecas escolares e salas de aula de 02 títulos por aluno. Oficinas para a criação dos clubes de leitura; Identificação e divulgação das melhores ações de formação de leitores Elaboração e implementação do programa de TV.</p>	<p>Bibliotecas e salas de aula com acervo de pelo menos 02 livros por aluno Capacitação continuada em formação leitora e dinamização do acervo para professores; Clube de leitura para professores e membros da comunidade escolar; Revista SEDUC Programa de TV de incentivo à leitura.</p>	<p>Melhor competência leitora dos alunos;</p>

### II.2.4. Análise de Consistência do Marco Lógico

Resultados dos Eixos X Resultado do PAIC

Os resultados esperados dos eixos têm se mostrado bem relacionados com o resultado final esperado do PAIC. Duas questões, entretanto, devem ser colocadas:

#### **Sobre o Resultado 2: Professores alfabetizadores em permanente aperfeiçoamento, valorizados e estimulados.**

Deve-se atentar para a diferença entre *Políticas de Valorização* e *Políticas de Estímulo*. Embora sejam intrinsecamente relacionadas, estas podem diferir.

Sobre *Valorização* entende-se principalmente a elevação dos padrões gerais dos professores, tanto do ponto de vista de sua qualificação, como de sua remuneração. Um caso clássico é o da Finlândia, que mostrou o melhor resultado no exame PISA de 2007, onde a profissão de professor é a carreira mais desejada entre os estudantes do ensino médio.

Sobre *Incentivo*, entende-se mais a prática de premiação (financeira, ou de outra natureza) para os professores a partir dos resultados dos alunos. Para que isso seja possível, faz-se necessário uma avaliação criteriosa, em especial, que leve em conta o desempenho relativo dos alunos de cada professor, diferenciando-se especialmente a partir da melhoria de uma nota ruim, ou a manutenção de uma nota boa. Este critério deve ser estudado cuidadosamente, pois se mal elaborado pode trazer um desestímulo.

Dessa forma, faz-se necessária uma melhor diferenciação entre essas duas ferramentas complementares, e a identificação mais precisa de sua atuação.

### **Sobre o Resultado 4: Municípios realizando pelo menos uma vez ao ano uma avaliação do nível de alfabetização dos alunos**

A avaliação é uma ferramenta fundamental, mas para que mostre resultados deve ser feita com certa frequência. Além disso, deve ser acompanhada de medidas de correção e aperfeiçoamento das políticas. O fato de a avaliação municipal ser apenas uma vez ao ano reduz muito as possibilidades de intervenção. Além disso, as ferramentas de correção devem ser sistematizadas. Deve-se levar em conta que de fato parte dos municípios deve reagir positivamente aos resultados mostrados nas avaliações, modificando e aperfeiçoando suas ferramentas de ação. Entretanto, grande parte dos municípios pode, possivelmente, mostrar-se mais resignada nesse sentido, ou não dominar com precisão suas possibilidades de ação. Assim, faz-se necessário estabelecer melhor as possibilidades de ações municipais que de fato corrijam as políticas, e melhorem os resultados observados.

### **EIXO 1. GESTÃO MUNICIPAL**

Com relação à atividade 3 Identificação e divulgação das ações de secretarias e escolas que têm promovido maior incentivo e valorização dos alfabetizadores, algumas considerações são importantes. A metodologia adotada prevê a realização de encontros, deve-se observar que é possível definir ações mais sistematizadas, com resultados comprovados, a partir de pesquisas prévias.

Com relação aos resultados esperados 1 e 2, Gestores escolares escolhidos com base em seus méritos e Professores alfabetizadores em permanente aperfeiçoamento, valorizados e estimulados, mostra-se a necessidade do estabelecimento de indicadores de acompanhamento, como pesquisas amostrais ou censitárias que avaliem o grau de sucesso na obtenção desses objetivos.

### **EIXO 2. AVALIAÇÃO EXTERNA**

Faz-se necessário o estabelecimento de indicadores da qualidade da avaliação feita pelos municípios. Se a qualidade é baixa, ao invés de ajudar, pode atrapalhar, eliminando boas práticas, e fomentando práticas ineficientes.

Apenas uma análise ao ano reduz a possibilidade de se concentrar nos casos mais deficientes, ou premiar os professores e gestores de maior sucesso.

### **EIXO 3 – ALFABETIZAÇÃO**

A importância das famílias parece ser maior do que o programa indica. Uma grande quantidade de estudos tem mostrado que as famílias exercem um papel muito importante, em casos extremos, superior inclusive ao das escolas. Esse tema merece maior atenção, o que pode envolver outras parcerias da ação governamental, como agentes COMUNITÁRIOS de saúde, que conhecem bem a realidade das famílias mais carentes do interior do estado.

### **EIXO 4. EDUCAÇÃO INFANTIL**

Não estão definidos indicadores de resultado. É necessário aprofundar a discussão dos resultados esperados nesse eixo com maior detalhamento.

### **EIXO 5. LITERATURA INFANTIL E FORMAÇÃO DO LEITOR**

- Deve-se estabelecer indicadores de realização dos produtos, como:
- Horas por aluno de utilização da biblioteca;
- Percentual do público alvo que de fato leu a revista;
- Atividades realizadas nos clubes de leitura;
- Audiência do programa;
- Avaliação dos professores em formação de leitores.

### II.2.5. Resultados Alcançados

Um ponto forte em evidência nesse programa é a identificação clara de indicadores de resultado final. Nesse caso, dispõe-se de um indicador bastante preciso, a prova SPAECE-Alfa. Nessa prova, são avaliados todos os alunos do segundo ano do ensino fundamental, com relação ao seu nível de alfabetização. A avaliação tem se mostrado rigorosa, em especial pela cultura de avaliação externa já presente no Brasil desde a instituição do SAEB, na década de 1990.

Até a data atual, dispõe-se dos resultados das provas do SPAECE-ALFA feitas em 2007 e 2008, avaliando diretamente os resultados finais do PAIC no primeiro ano de implementação. Deve-se observar que os resultados ainda são parciais, pois as ações do PAIC se direcionam para os alunos dos dois primeiros anos do ensino fundamental, e o SPAECE-ALFA só avalia o aluno no final do segundo ano. Como o programa foi implantado em 2008, o primeiro ano revela ainda uma avaliação parcial. A avaliação de 2009 poderá mostrar resultados mais claros, quando os alunos avaliados já acumularão de fato os dois anos pretendidos pelo PAIC.

Mesmo assim, os resultados iniciais se mostraram positivos:

- 136 municípios mostraram melhoria na nota
- 54 mostraram uma melhoria superior a 20%

O número de municípios classificados como *Alfabetização Incompleta* caiu de 38 para 10

O número de municípios com classificação de pelo menos *Alfabetização Suficiente* subiu de 52 para 92

Entretanto, apenas com a divulgação do *SPAECE-Alfa 2009*, e posteriormente com a *Prova Brasil 2011* (avaliação feita pelo Governo Federal), poderá se fazer uma avaliação melhor da eficácia do programa.

### II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal conclusão a respeito do programa surge dos resultados observados na avaliação do SPAECE Alfa, que revelam um significativo impacto positivo. Dessa forma, o programa se mostra mais um importante caso de sucesso entre as políticas públicas inovadoras no estado do Ceará, a exemplo do *Programa Agente de Saúde*, ou das experiências que culminaram com a idealização do FUNDEF.

Resta-nos atentarmos para a carência de indicadores intermediários, que possibilitariam o aperfeiçoamento do Programa, eliminando ações desnecessárias, e identificando melhor as fontes principais da qualidade da educação. Apesar dos resultados, o programa ainda parece se mostrar dependente de uma conjuntura especial de talentos e compromisso dos dirigentes, com uma constelação de ações bem executadas, mesmo que sem uma sistemática tão bem definida.

Dessa forma, resta ao PAIC fundamentalmente uma melhor sistematização das ações, antes que possa ser de fato replicado em outros locais.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

### III. O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO CEARÁ - RPR III

### III. O ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO CEARÁ - RPR III

O presente relatório tem como objetivo compor uma análise preliminar de um dos principais problemas da área de saneamento básico no Estado do Ceará: a baixa cobertura do esgotamento sanitário. Além dessa análise, organiza-se a adaptação do desenho da política de esgotamento sanitário a um modelo lógico, com vistas à composição de um Relatório Produto-Resultado.

Questões de saneamento ganham cada vez mais importância em função de novas evidências dos impactos positivos da salubridade ambiental para o bem-estar das pessoas. Em 2008, o ano foi anunciado como Ano Internacional do Saneamento Básico pela ONU, dando maior destaque ao tema e mobilizando ações voltadas para os problemas ainda existentes. Além disso, o Brasil é signatário das Metas de Desenvolvimento do Milênio que compromete o país a reduzir à metade o déficit de acesso ao saneamento no período 1990 a 2015.

O reconhecimento de que as condições de saneamento básico possuem impactos diretos sobre o bem-estar das pessoas remete-se aos fortes impactos sobre a saúde da população e sobre o meio ambiente. A oferta de serviços de saneamento básico também constitui um importante instrumento de inclusão social, dado que condições precárias de saneamento produzem situações de vulnerabilidade sócio-ambiental, sobretudo em áreas onde existe um custo mais elevado para a universalização dos serviços ou em áreas ocupadas por segmentos sociais mais empobrecidos. No Estado do Ceará as condições de acesso são ainda mais precárias; parte da população encontra-se em situação de pobreza e indigência<sup>7</sup>, 150 dos 184 municípios do Estado se encontram na região do semi-árido nordestino, onde o acesso restrito aos recursos hídricos naturais inviabiliza as soluções mais adequadas.

---

<sup>7</sup> Em 2008, 51% das pessoas vivem abaixo da linha de pobreza, sendo 22% abaixo da linha de indigência. Veja: "Indicadores Sociais do Ceará 2008" em [www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

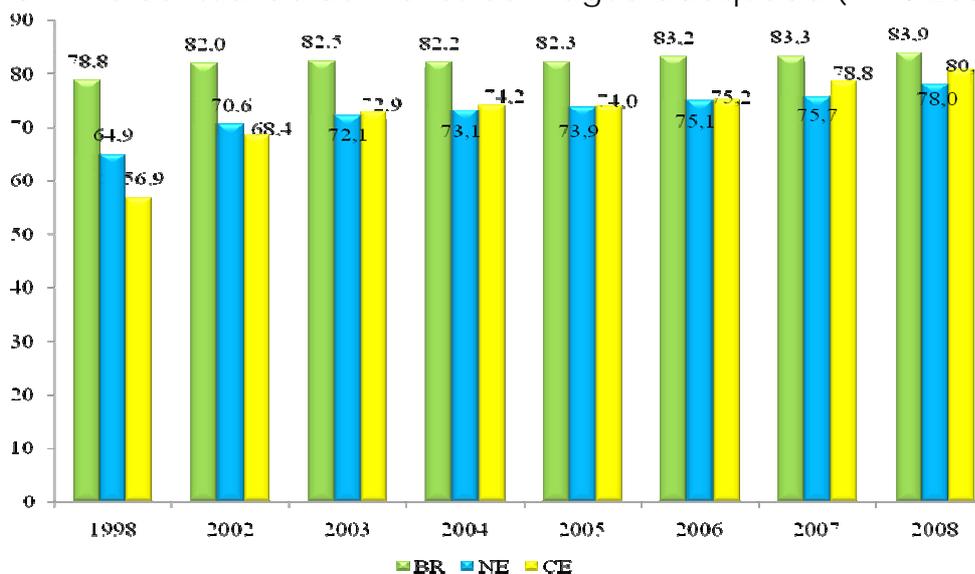
## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Além de prover melhores condições de vida para a população, a estrutura de saneamento também exerce efeitos sobre a balneabilidade de localidades turísticas, podendo afetar uma das mais importantes atividades econômicas do Estado do Ceará.

A parcela dos domicílios com acesso a água adequada no Estado apresentou valores inferiores se comparado com o resultado do Brasil de 1998 a 2008, como ilustrado no Gráfico 2.1 elaborado a partir dos dados da PNAD8. Porém, destaca-se a redução da diferença que em 1998 era de aproximadamente 22 pontos percentuais e caiu para 3,2 pontos percentuais em 2008, ou seja, houve uma redução de 85% da diferença dos domicílios com água adequada no Brasil e no Ceará. Essa redução se deveu ao crescimento da cobertura de água que no Ceará foi de 42% enquanto o Brasil aumentou sua cobertura em 4%.

Ainda no Gráfico 3.1, percebe-se que em 1998 o Ceará apresentou 56,9% dos domicílios com água adequada, enquanto a região Nordeste ficou um patamar acima com 64,9%. Esse resultado se inverteu a partir de 2003 chegando em 2008 com o Ceará com 80,7% e o Nordeste com 78,0%.

Gráfico 3. 1: Percentual de domicílios com água adequada (1998-2008)

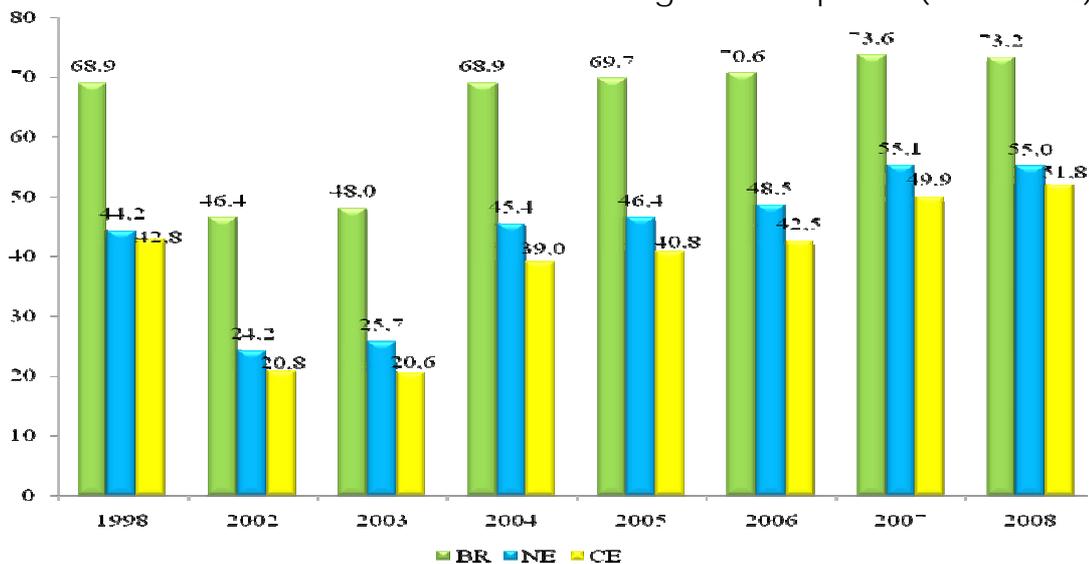


Fonte: PNAD/ IBGE.

<sup>8</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Aparentemente, a situação de acesso a água adequada parece satisfatória. Mas e quando voltamos a análise para o acesso ao esgotamento sanitário adequado? O Gráfico 2.2 mostra a parcela dos domicílios com esgoto adequado no Brasil, Nordeste e Ceará de 1998 a 2008. Apesar do aumento da cobertura, o Ceará apresentou resultados inferiores que o Brasil e o Nordeste em todo o período.

Gráfico 3. 2: Percentual dos domicílios com esgoto adequado (1998-2008)



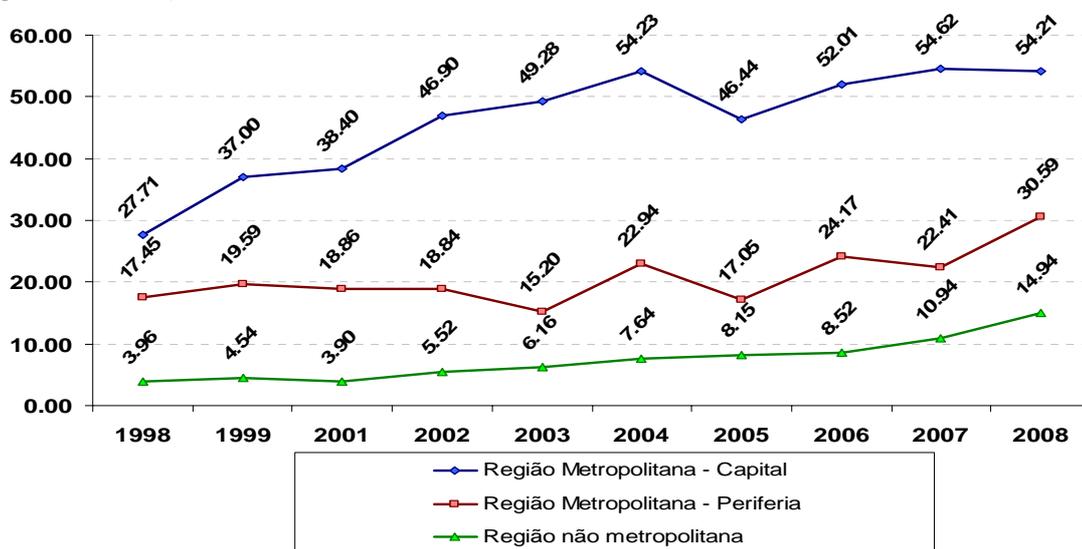
Fonte: PNAD/ IBGE.

A identificação desse diferencial no acesso aos serviços de saneamento decorre da prioridade dada à questão do acesso a água por parte das políticas públicas. O problema do acesso a água adequada é, de fato, um dos grandes desafios de promover desenvolvimento em grande parte da região Nordeste.

As diferenças de acesso não ocorrem apenas entre os tipos de serviço, mas também são determinadas em função da oferta diferenciada entre áreas de diferentes níveis de urbanização e áreas rurais. Com o foco na questão do esgotamento sanitário no Ceará, o Gráfico 2.3 apresenta a evolução do acesso aos serviços esgotamento sanitário apontando as diferenças entre a Região Metropolitana (capital e

periferia) e o interior do Estado. Os dados desse gráfico também são da PNAD, mas tabulados pelo Instituto Trata Brasil<sup>9</sup>.

Gráfico 3. 3: Diferenças de acesso a esgotamento sanitário no Ceará – Região Metropolitana e Interior



Fonte: Trata Brasil - CPS/FGV baseado nos microdados da PNAD/ IBGE.

As informações existentes mostram que o grande desafio da ampliação do acesso ao esgotamento sanitário no Ceará está no estabelecimento de uma estrutura de saneamento em pequenos aglomerados urbanos e em áreas rurais, bem como em áreas periféricas urbanas. Nestas áreas algumas dificuldades técnicas são impostas:

- distâncias entre edificações (particularmente em áreas rurais);
- ausência de água encanada;
- inviabilidade econômica de investimentos em infra-estrutura.

No Interior do Estado, principalmente nas áreas rurais também são encontradas algumas dificuldades decorrentes do nível educacional e do acesso a informação, principalmente na percepção da relação entre o uso do sistema de saneamento e a melhoria da condição de saúde. Este aspecto impacta diretamente na realização de ações individuais.

<sup>9</sup> <http://www.tratabrasil.org.br>

Estes aspectos também devem ser relacionados com a análise da oferta e da demanda dos serviços de saneamento. Na seção 2.1, são apresentados aspectos da oferta dos serviços de saneamento no Ceará. Na seção 2.2 é discutida como a relação entre oferta e demanda pode determinar o acesso aos serviços.

### III.1. Programas e Matriz de Gestão Pública por Resultados

Com relação à oferta dos serviços de abastecimento de água e esgoto existem três formatos de operação de sistemas de saneamento no Estado do Ceará: Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE).

A CAGECE é uma sociedade de economia mista, tendo como principal acionista o Governo do Estado. A CAGECE atua em 251 localidades do Estado com sistemas de abastecimento de água e em 64 localidades com coleta e tratamento de esgoto, sendo 149 municípios atendidos.

A CAGECE possui papel central na política de saneamento básico do Estado do Ceará. Dentre as suas atribuições nos diversos programas de saneamento estão relacionadas:

- Implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário;
- Elaboração de projetos dos Sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- Realização de estudos de viabilidade técnica e econômica;
- Licitação, supervisão e implementação das obras;
- Implantação do programa de Educação em Saúde e Mobilização Social;

Tem-se que os sistemas de 26 municípios são operados pelos SAAE's, sendo a cidade do Crato pela SAAEC (Sociedade Anônima de Água e

Esgoto do Crato) e as demais cidades pela Administração direta dos municípios.

As ações de saneamento na área rural têm como principal eixo os modelos de gestão implantados pelo Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) em conjunto do o programa KFW<sup>10</sup>.

As unidades do SISAR atuam sob um modelo de gestão atendendo pequenas comunidade rurais, em que o poder público fica responsável pela estrutura física e a comunidade pela manutenção e operação dos sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário. Cada SISAR é formado pelas associações das comunidades beneficiadas com o saneamento rural, localizadas por bacias hidrográficas.

### **Avaliação do Setor de Saneamento: aspectos de oferta e demanda**

A avaliação do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário também não constitui uma tarefa trivial. A abordagem mais usual é a de recorrer à indicadores de cobertura de atendimento, disponível em fontes oficiais (como o IBGE). O procedimento padronizado tem sido o de se levantar, em geral para as populações urbana, rural e total, o número de moradores com acesso aos serviços e determinar sua proporção em relação ao total da respectiva população. Diversas imprecisões são verificadas no processo de coleta e análise dos dados: a definição de urbano e rural; a determinação dos totais populacionais; a determinação da população atendida e, sobretudo, o conceito de acesso [REZENDE, et al. (2007)]<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> O programa KFW II tem como objetivo central contribuir para a melhoria das condições de saúde pública de comunidades rurais através da implantação de sistemas de abastecimento de água potável com ligações domiciliares hidrometradas e sistemas de esgotamento sanitário coletivo ou individual, inclusive com módulos sanitários domiciliares.

<sup>11</sup> REZENDE, S.; WAJNMAN, S.; CARVALHO, J. A. M.; HELLER, L. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. Revista de Engenharia Sanitária Ambiental, v. 12, n. 1, jan/mar, 2007.

Na avaliação do atendimento pelos serviços, é necessário destacar assimetrias em várias dimensões. A mais evidente está na desigualdade de acesso associada ao local de moradia, urbano ou rural, região metropolitana e municípios no interior do Estado. Mas também podem ser verificadas diferenças de acesso, de forma não surpreendente, quando consideramos as desigualdades de renda e de educação formal.

No que diz respeito à avaliação econômica do setor de saneamento devem ser considerados aspectos determinantes da oferta e da demanda destes serviços. A oferta é dada pela presença de redes de água e esgoto nas localidades. Nesse âmbito, as ações de saneamento são determinadas por características inerentes ao setor como o caráter indivisível e irreversível dos investimentos e a presença de economias de escala. Estes ganhos de escala dependem de características hidrológicas, topográficas e de adensamento urbano de cada região. Estas características definem, por exemplo, a permissão de monopólios naturais no setor.

No entanto, em muitas situações as ações de saneamento tornam-se frutos de decisões individuais, definindo o perfil da demanda pelos serviços. No plano individual, ações de saneamento são determinadas, predominantemente, por características demográficas e econômicas de indivíduos e famílias. Tais características, vão influenciar na escolha das formas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em locais onde os serviços públicos de coleta de esgoto não são ofertados, as ações individuais são uma prerrogativa. Neste caso, predominam as soluções alternativas, como o uso de fossas, mas ainda persiste, em diversas situações o despejo de dejetos no ambiente. Quando o saneamento fica a cargo do indivíduo, sua cultura e escolaridade são determinantes, bem como sua situação financeira. Por conta disso, ainda é comum a opção por soluções alternativas, como as fossas, mesmo em áreas urbanas onde os serviços estão disponíveis. Em muitos casos, como forma de evitar o ônus financeiro do serviço.

### III.1.1. Programa de Saneamento Ambiental (711)

Atualmente o eixo principal da política de saneamento no Estado do Ceará é o Programa de Saneamento Ambiental, sob o código 711. O programa 711 se insere como um dos programas prioritários do Governo.

O programa teve início em janeiro de 1997 e possui previsão de encerramento em dezembro de 2024. O programa estabelece como meta final a universalização do acesso ao abastecimento de água, destinação correta de resíduos sólidos e ações de vigilância sanitária; e uma ampliação bastante significativa do acesso aos serviços de esgotamento sanitário.

O Programa Saneamento Ambiental foi transferido, em 2007, da Secretaria da Infra-estrutura (SEINFRA) para a Secretaria das Cidades, que passou a exercer as competências relacionadas as políticas do Governo na área de saneamento ambiental, em conformidade com a Lei Nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, a qual dispôs sobre o modelo de gestão para o período 2007-2010, e com a Lei Nº 14.005, de 09 de novembro de 2007, que alterou dispositivos da Lei Nº 13.875.

A partir dos Resultados Estratégicos de Governo e à luz das competências estabelecidas para a Secretaria das Cidades no modelo de gestão para o período 2007-2010 foram identificados, em maio de 2007, os Resultados Estratégicos da Secretaria; o conjunto de ações (agrupadas em Programas de Governo) necessárias para o alcance destes Resultados e os principais Produtos a serem obtidos a partir dos recursos financeiros, humanos e materiais alocados.

Para os Resultados Estratégicos e Produtos da Secretaria das Cidades foram selecionados indicadores, através dos quais se propõe aferir a contribuição dada pela Secretaria para o alcance dos Resultados Estratégicos de Governo. Dessa forma foi elaborada a Matriz de Resultados Estratégicos da Secretaria das Cidades. As informações abaixo estão contidas na Matriz de Gestão Pública por Resultados (GPR) da

Secretaria das Cidades do Estado do Ceará apresentada de maneira resumida abaixo.

### *III.1.1.1. Objetivos e beneficiários do programa*

O programa estabelece como meta final a universalização do acesso ao abastecimento de água, destinação correta de resíduos sólidos e ações de vigilância sanitária; e uma ampliação bastante significativa do acesso aos serviços de esgotamento sanitário até 2024 (final do programa).

O programa Saneamento Ambiental do Ceará tem como objetivos gerais: elevar os percentuais de atendimento à população do Estado, com serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de destinação final de resíduos sólidos, bem como gerenciar as ações direcionadas à redução das despesas de custeio com o pagamento das contas de água e esgoto dos prédios de uso público estadual.

O programa que visa beneficiar toda a população cearense. De acordo com o estabelecido pelo próprio programa, ao final deste, deverá ser beneficiada:

#### ***Serviços de abastecimento de água***

- 100% da população urbana e 100% da população rural residente nas localidades com mais de 250 habitantes, com serviços de abastecimento de água bem geridos, que atendam todas as normas técnicas e legais, especialmente as ambientais;

#### ***Esgotamento Sanitário***

- 90% da população de fortaleza, 60% do restante da população urbana do Estado e 50% da população rural residentes nas localidades com mais de 250 habitantes, com serviços de esgotamento sanitário bem geridos, que atendam as normas técnicas e legais, especialmente as ambientais;

#### ***Resíduos Sólidos***

- 100% da população urbana, com destinação final de resíduos sólidos;

### *Vigilância sanitária*

- 100% da população consumidora de carne, com carne oriunda de matadouros construídos e operada de acordo com a legislação e normas técnicas em vigor;

### *Consumo e custo nos prédios públicos*

- o Estado do Ceará, com controle do consumo de água e de esgoto sanitário nos prédios de uso público e conseqüente de redução média de 15% no custeio para o pagamento das suas contas de água e esgoto."

### *III.1.1.2. Estratégia de execução e operação do programa*

Para execução do programa tem-se a exigência de um volume considerável de recursos, que uma característica inerente do setor. As necessidades de financiamento do orçamento das ações do programa de saneamento deverão constar nos mecanismos da execução orçamentária do Estado.

Nesse sentido, o desenvolvimento de mecanismos para o financiamento dos projetos, seja por convênios ou contratos de empréstimos, com o intuito de prover recursos suficientes ao cumprimento das metas estabelecidas para o programa é de grande importância.

Os investimentos de saneamento básico (água e esgoto) serão executados pela CAGECE, através de convênios com as Secretarias que repassarão os recursos necessários à execução das obras. A CAGECE também acumula a responsabilidade de aprovação dos projetos e a supervisão técnica das obras

A operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário será de responsabilidade da CAGECE e dos SISAR's. A CAGECE ficará com os sistemas das localidades com mais de 250 famílias, enquanto os SISAR's serão responsáveis por aquelas com mais de 50 e menor que 250 famílias. As ações na área de gestão serão desenvolvidas pela CAGECE e SISAR's, que contarão com recursos específicos para aplicação nessa área.

### III.1.2. Matriz de Gestão por Resultados (GPR)

A matriz de GPR a seguir apresenta os indicadores e suas respectivas metas que servem como base para a análise de desempenho do programa de Saneamento Ambiental do Ceará.

Da tabela destacam-se os indicadores de acompanhamento do programa:

#### ***Resultados (relacionados ao programa 711)***

- Percentual da população da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) beneficiada com água tratada;
- Percentual da população do interior do Estado do Ceará beneficiada com água tratada;
- Percentual da população da RMF beneficiada com esgotamento sanitário;
- Percentual da população do interior beneficiada com esgotamento sanitário;

#### ***Produtos (relacionados ao programa 711)***

Os produtos integrantes do programa, por sua vez, estão relacionados à oferta de água tratada, esgotamento sanitário e aterro sanitário. Os indicadores definidos para os produtos são:

- Ligação domiciliar de água realizada,
- Ligação domiciliar de água efetivada,
- Ligação domiciliar de esgoto realizada,
- Ligação domiciliar de esgoto efetivada,
- Aterro sanitário implantado,
- Centro de reciclagem implantado,
- Estação de transferência implantada e
- Melhoria sanitária domiciliar implantada.

Especificando os indicadores relativos à questão de esgotamento sanitário, temos:

#### ***Ligação domiciliar de esgoto realizada,***

- O conceito do produto "Ligação domiciliar de esgoto realizada" refere-se às ligações reais <sup>2</sup> de esgoto, executadas em áreas nas

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

quais foram implantadas redes coletoras de esgoto. Esse produto é obtido pelo Governo do Estado, através da Secretaria das Cidades, por intermédio da entidade vinculada, Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE, a qual é concessionária desse serviço em 149 municípios do Estado.

### *Ligação domiciliar de esgoto efetivada,*

- O conceito do produto "Ligação domiciliar de esgoto efetivada" compreende as ligações de esgoto, ativas, com faturamento regular. Esse produto é obtido pelo Governo do Estado, através da Secretaria das Cidades, por intermédio da entidade vinculada, Companhia de Água e Esgoto do Ceará - CAGECE, a qual é concessionária desse serviço em 149 municípios do Estado.

Uma leitura atenta da matriz de GPR da Secretaria das Cidades também possibilita a identificação de indicadores relacionados ao programa habitacional (222), que é o caso do produto Melhorias sanitárias domiciliares.

Foram estabelecidas metas para os indicadores. Tais metas estão explicitadas na matriz de GPR da Secretaria das Cidades.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 3. 1: Matriz de GPR da Secretária das Cidades – versão resumida – Programa Saneamento Ambiental do Ceará

Programas Prioritários	Eixo	Resultados Estratégicos de Governo	Indicadores de Produtos	Indicadores de Resultados	Linhas de Base	Metas	
						2008	2009 a 2011
Saneamento Ambiental do Ceará (711)	Sociedade Justa e Solidária	Melhorias das condições de habitabilidade	Ligação domiciliar de água realizada	% da população da RMF beneficiada com água tratada	2006: 92,41% 2007: 90,39%	90.780	134.241
			Ligação domiciliar de água efetivada	% da população do interior beneficiada com água tratada	2006: 59,30% 2007: 56,44%	84.208	252.624
			Ligação domiciliar de esgoto realizada	% da população da RMF beneficiada com esgotamento sanitário	2006: 51,77% 2007: 40,25%	40.995	145.233
			Ligação domiciliar de esgoto efetivada	% da população do interior beneficiada com esgotamento sanitário	2006: 10,92% 2007: 8,29%	29.723	145.233
			Nº de Kit sanitários construídas na RMF	Nº de famílias da RMF e do interior beneficiadas com habitações de interesse social adequadas	2006: 10.053 2007: 8.402	98	843
			Nº de kit sanitário			686	5.901

Fonte: Matriz de GPR da Secretária das Cidades do Governo do Estado do Ceará.

### III.2. Análise dos programas

#### III.2.1. Matriz de Marco Lógico

Por meio do estudo do programa "Saneamento Ambiental do Ceará" pode-se verificar algumas questões relativas à própria formulação e definição dos objetivos do programa. São definidos resultados e produtos para o programa. No entanto, pensando em uma estrutura de Marco Lógico nota-se a ausência de encadeamentos de atividades ou ações e de insumos ou recursos do programa.

O monitoramento de qualquer programa ou projeto é fundamental para que sejam tomadas medidas de correção ou mesmo de aperfeiçoamento para que as metas intermediárias e finais sejam alcançadas, com seus respectivos resultados e impactos.

Nesse sentido, uma das sugestões seria readaptação da Matriz de GPR com a incorporação dos encadeamentos de atividades e recursos do programa.

Os quadros 4.1 e 4.2 trazem respectivamente a matriz de marco lógico do programa em análise e seus principais comentários. Nessa matriz são incorporadas as atividades identificadas em nossa análise.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Quadro 3. 2: Matriz de Marco Lógico

ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS ESPERADOS DO EIXO
<b>Eixo: Sociedade Justa e Solidária</b>		
Obras de Implementação; Melhorias sanitárias domiciliares; Ações de educação sanitária; Estrutura de tratamento de esgoto; Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento.	Ligação domiciliar de água; Ligação domiciliar de esgoto; Domicílios com estrutura de saneamento; Cartilhas/ eventos; Água potável; Esgoto tratado; Municípios com PMS; Kit sanitário implantado.	Melhoria das condições de habitabilidade; População beneficiada com esgotamento sanitário; Ligações ativas de água e esgoto; População ciente dos benefícios do esgotamento sanitário e água potável; Balneabilidade; Política de saneamento definida.

Fonte: Elaboração própria

Quadro 3. 3: Comentários da Matriz de Marco Lógico

ATIVIDADES	PRODUTOS	RESULTADOS ESPERADOS DO EIXO
<b>Eixo: Sociedade Justa e Solidária: COMENTÁRIOS</b>		
Definir como deve ser realizado o acompanhamento das atividades e do empenho dos recursos do orçamento.	Definir indicadores financeiros de cada produto.	Verificar se a prestação dos serviços atende a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

### III.2.2. Análise dos Produtos Realizados

A Tabela 3.1 apresenta os resultados setoriais diretamente relacionados ao programa de Saneamento Ambiental.

Tabela 3. 1: Indicadores de Resultado

Resultados Setoriais / Indicadores	Ano Base - 2006	Posição - 2007	Posição - 2008	Posição - 2009
População de Fortaleza beneficiada com água tratada pela CAGECE (%)	97.64	97.8	97.66	97.94
População do Interior (CE exceto Fortaleza) beneficiada com água tratada pela CAGECE (%)	95.76	96.14	96.4	96.66
População de Fortaleza beneficiada com esgotamento sanitário pela CAGECE (%)	49.19	50.56	51.43	52.21
População do Interior (CE exceto Fortaleza) beneficiada com esgotamento sanitário pela CAGECE (%)	19.22	19.56	20.42	21.18

Fonte: Matriz de GPR – Acompanhamento e monitoramento dos indicadores de Resultados Setoriais/ Secretaria das Cidades/ SEPLAG

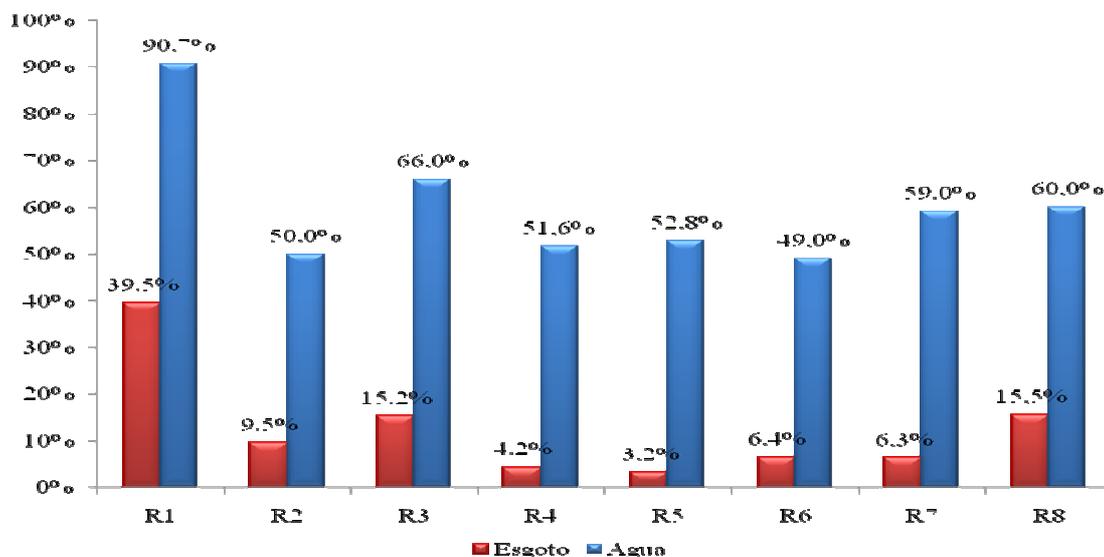
A população beneficiada por água e esgoto pode ser dividida pelas macrorregiões do Ceará e esse resultado é mostrado no Gráfico 3.4. As macrorregiões do estado são:

- R1: Região metropolitana de Fortaleza;
- R2: Litoral oeste;
- R3: Sobral/Ibiapaba;
- R4: Sertão dos Inhamuns;
- R5: Sertão central;
- R6: Baturité;
- R7: Litoral leste/ Jaguaribe;
- R8: Cariri/centro sul.

A região metropolitana de Fortaleza apresentou os melhores resultados, de certa forma esse resultado já era esperado por representar o principal centro urbano do Estado, porém destaca-se o baixo nível de esgotamento sanitário nas demais macrorregiões.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Gráfico 3. 4: População beneficiada por água e esgoto por macro região do Ceará em 2008



Fonte: COSAM/ Secretaria das Cidades.

R1: Região metropolitana de Fortaleza; R2: Litoral oeste; R3: Sobral/Ibiapaba; R4: Sertão dos Inhamuns; R5: Sertão central; R6: Baturité; R7: Litoral leste/Jaguaribe; R8: Cariri/centro sul

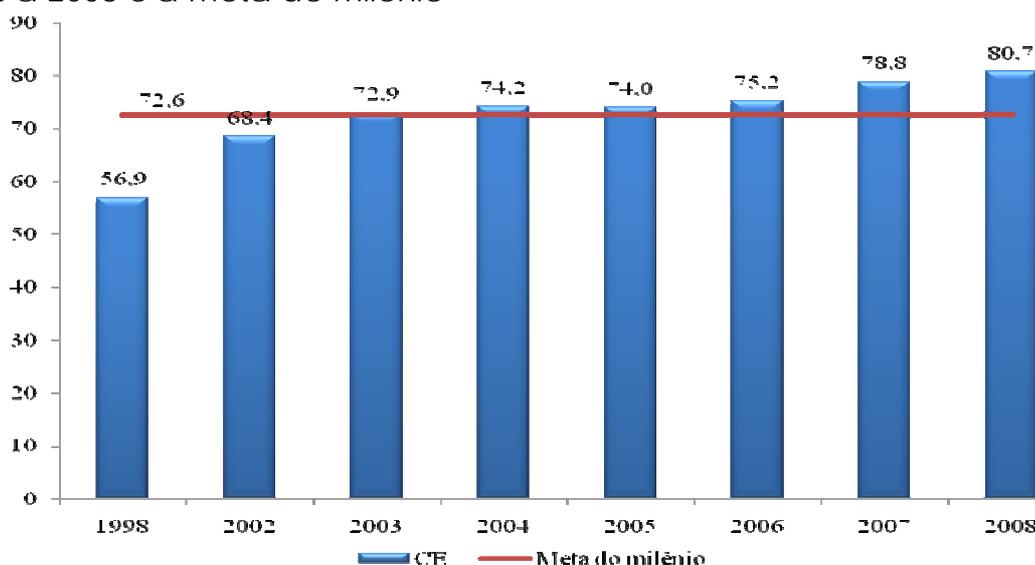
Uma análise adicional, e bastante pertinente seria acompanhar a evolução da questão de saneamento em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Dentro do objetivo de número 7 que corresponde a "garantir a sustentabilidade ambiental", tem-se como meta (meta 7C) "reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário". Os indicadores de acompanhamento referem-se a proporção da população que possui acesso aos serviços de abastecimento de água tratada e melhores condições de esgotamento sanitário.

De acordo com dados censitários do IBGE, em 1992 somente 45,1% dos domicílios tinham acesso a água adequada no Ceará, nesse sentido estabeleceu-se uma meta para redução desse déficit que foi de reduzir pela metade a população sem água adequada no Estado até 2015, o que representa 72,55% dos domicílios.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

De acordo com o Gráfico 3.5., a meta do milênio foi atingida no ano de 2003 apresentando 72,9% dos domicílios com água adequada. Em 2008 80,7% dos municípios disponibilizavam de água adequada no Ceará. Considerando o período de 1995 a 2008, houve um crescimento de 79% da cobertura da rede de água no Estado.

Gráfico 3. 5: População beneficiada por água adequada no Ceará de 1998 a 2008 e a meta do milênio



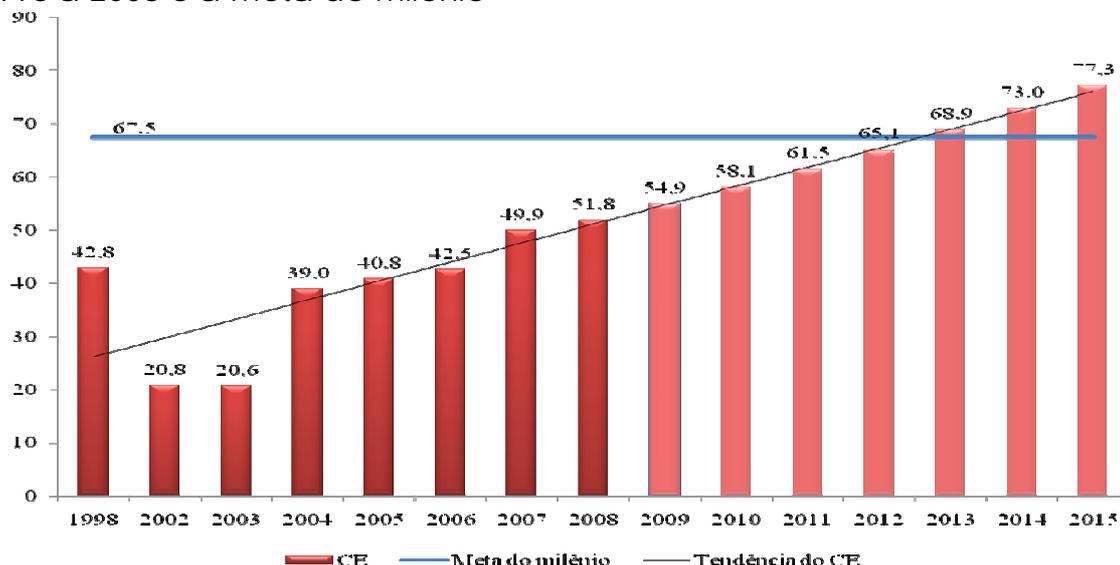
Fonte: PNAD/ IBGE.

Em 1995, 35% dos domicílios no Estado possuíam esgotamento sanitário adequado, como para a água adequado foi estabelecido como meta do milênio a redução pela metade do déficit, logo o patamar idealizado foi de 67% dos domicílios com acesso a esgoto adequado.

De acordo com o Gráfico 3.6., que mostra a população beneficiada por esgotamento sanitário de 1998 a 2008 e uma projeção até 2015, tem-se que até o ano de 2008 o resultado apresentando pelo o Estado não foi suficiente para alcançar a meta estabelecida. Porém se for considerado a taxa de crescimento média dos últimos 5 anos, pode-se construir uma projeção dos resultados até 2015. Dessa maneira se o Ceará apresentar uma taxa média de 5,9% de 2009 a 2015, a meta do milênio

será alcançada no ano de 2013 com 68,9% dos domicílios com acesso a esgoto adequado e 77,3% em 2015.

Gráfico 3. 6: População beneficiada por esgoto adequado no Ceará de 1998 a 2008 e a meta do milênio



Fonte: PNAD/ IBGE e PNUD.

### III.2.3. Análise de Produtos Realizados x Resultados Pretendidos

O produto realizado em 2008 ficou abaixo da meta da Secretaria das Cidades e da meta do projeto SWAP II, tanto para ligações de água quanto para ligação de esgoto. O produto ligações de água realizadas ficou 23,5% abaixo da meta da Secretaria e 35,8% abaixo da meta do projeto SWAP II. Ligações de esgoto realizado ficou 18,7% abaixo da meta da Secretaria e 7,1% da meta do projeto SWAP.

Tabela 3. 2: Indicadores de Produto

Produto/Indicador	Meta - 2008	Posição - 2008
Ligações domiciliar de água realizadas	90.780	69.480
Ligações domiciliar de água efetivadas	84.208	68.851
Ligações domiciliar de esgoto realizadas	40.995	33.329
Ligações domiciliar de esgoto efetivadas	29.723	26.461

Fonte: Matriz de GPR – Acompanhamento e monitoramento dos indicadores de Resultados Setoriais/ Secretaria das Cidades/ SEPLAG

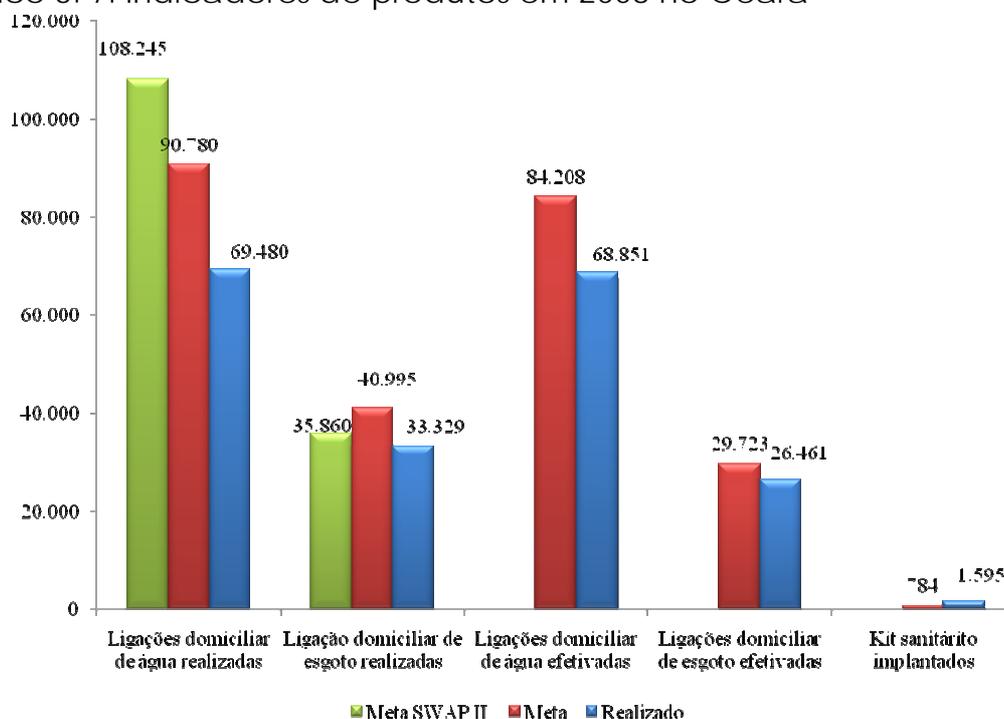
## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Os demais indicadores de produto não são englobados pelo projeto SWAP II, porém ficaram abaixo da meta Secretaria das Cidades com exceção do Kit sanitário implantados. Ligações domiciliar de água efetivada e ligações de esgoto efetivadas ficaram, respectivamente, 18,2% e 11% abaixo da meta Secretaria das Cidades, e o número de kits sanitários implantados ficou 103% acima da meta estabelecida pela Secretaria das Cidades.

O Gráfico 3.7. mostra os indicadores de produto para o Ceará em 2008 e suas respectivas metas.

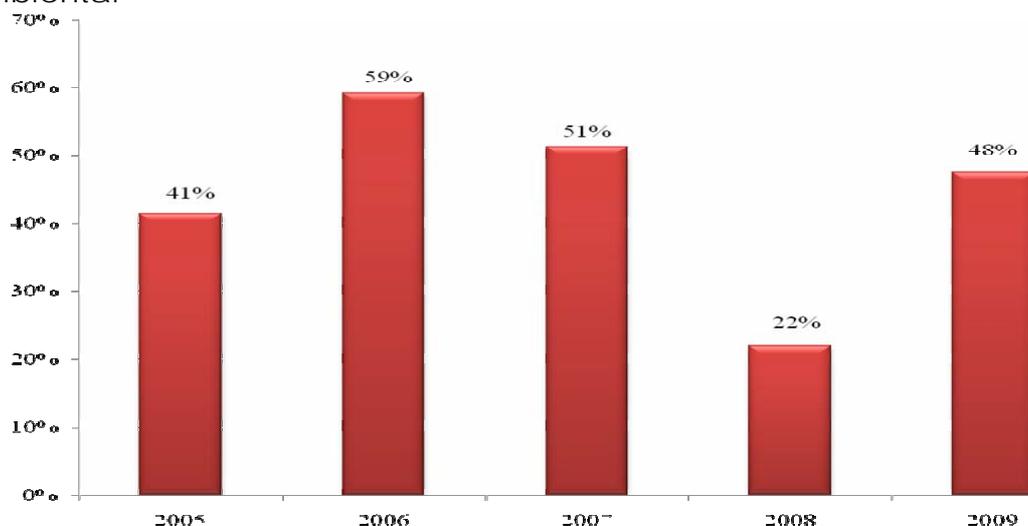
O resultado abaixo da meta dos indicadores de produto pode ser reflexo da não execução do orçamento do Programa Saneamento Ambiental do Ceará em sua totalidade desde 2005, como mostra o Gráfico 3.8. Em 2008 a foi empenhado apenas 22% do orçamento do programa. Este resultado está de acordo com relatórios elaborados pela SEPLAG, que apontam que em 2007 houve redução no volume de recursos aplicados em água e esgoto pelo Governo do Estado do Ceará.

Gráfico 3. 7: Indicadores de produtos em 2008 no Ceará



Fonte: Matriz de GPR – Acompanhamento e monitoramento dos indicadores de Resultados Setoriais/ Secretaria das Cidades/ SEPLAG e Projeto SWAP II

Gráfico 3. 8: Orçamento e execução do Programa Saneamento Ambiental

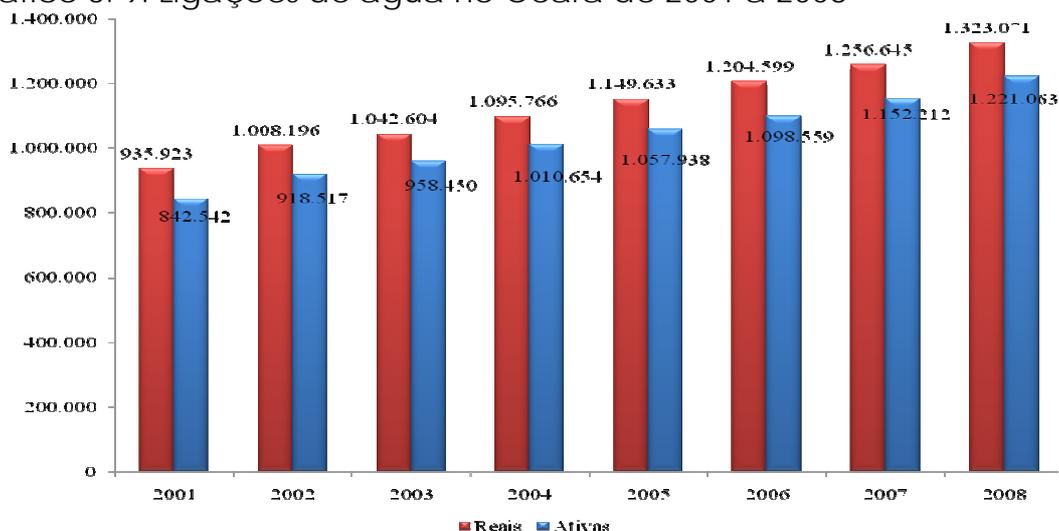


Fonte: SEPLAG – Governo do Estado do Ceará.

Entretanto, o relatório da SEPLAG também aponta que em 2007, com relação ao exercício de 2006, houve incremento do número de ligações de água realizadas tanto pelo Governo do Estado do Ceará através da Secretaria das Cidades / CAGECE e da Secretaria do Desenvolvimento Agrário / Projeto São José, além dos SAAEs / Prefeituras Municipais.

Tanto o número de ligações reais de água quanto o número de ligações efetivadas de água apresentaram crescimento no período de 2001 a 2008, como ilustrado no Gráfico 3.9. Em 2001 existiam 935.923 ligações reais de água já em 2008 este número saltou para 1.323.071, um aumento de 41%, já as ativas apresentaram um aumento maior (45%), alcançando em 2008 1.221.063 ligações ativas, que é importante pois as ligações ativas representam os domicílios que estão fisicamente ligados à rede de água.

Gráfico 3. 9: Ligações de água no Ceará de 2001 a 2008



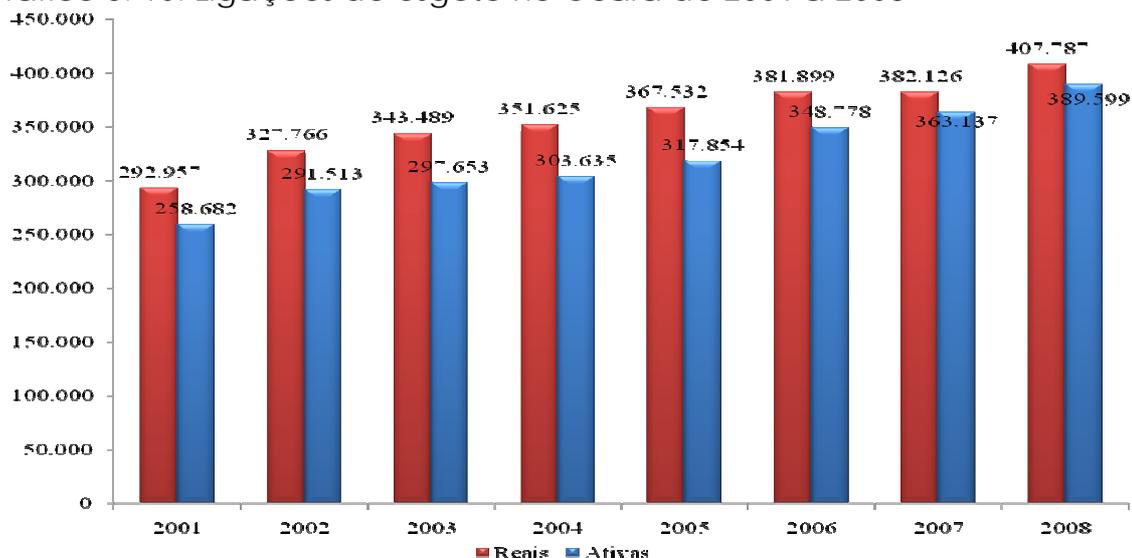
Fonte: Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE).

As ligações reais e ativas de esgoto também seguiram uma tendência de crescimento de acordo com o gráfico 3.10. Em 2001 as ligações reais de esgoto eram 292.957 enquanto as ativas eram de 258.682, em 2008 os valores aumentaram 39% e 51% respectivamente, o que evidencia o aumento da cobertura da rede de esgoto e além disso, o aumento do número de ligações ativas representa a maior inclusão da população ao esgotamento sanitário.

De acordo com relatórios elaborados pela SEPLAG, em 2007 houve redução no volume de recursos aplicados em água e esgoto pelo Governo do Estado do Ceará, passando de 144,7 milhões em 2006 para 92,7 milhões em 2007. Entretanto em 2007, com relação ao exercício de 2006, houve incremento do número de ligações de água realizadas tanto pelo Governo do Estado do Ceará através da Secretaria das Cidades / Cagece e da Secretaria do Desenvolvimento Agrário / Projeto São José, além dos SAAEs / Prefeituras Municipais.

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

Gráfico 3. 10: Ligações de esgoto no Ceará de 2001 a 2008



Fonte: Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE).

Ainda segundo relatório, também houve incremento do número de ligações de esgoto realizado pelo Estado através da Secretaria das Cidades / CAGECE, além dos SAAEs / Prefeituras Municipais. A visualização deste incremento nos indicadores de água e esgoto de 2007 ficou prejudicada dado que nesse exercício foram concluídos estudos de reavaliação da metodologia de apuração das coberturas de água e esgoto no Estado, os quais haviam sido iniciados em 2004. À época, haviam sido detectadas distorções nos números, sobretudo no tocante à cobertura de esgoto devido à metodologia utilizada, que considerava a média de habitantes por domicílio, fornecida pelo IBGE em seu censo de 2000. Percebeu-se que a utilização desta variável diminuía a confiabilidade dos números por não considerar o crescimento populacional e não alcançar o detalhamento em termos de distritos.

Naquele mesmo período, a CAGECE adotou nova base de dados com o objetivo de oferecer maior consistência quanto aos indicadores internos e intensificou as ações de atualização cadastral, que geraram significativo impacto sobre os números de economias até então conhecidos. Estes estudos, concluídos em 2007, passaram a considerar, ainda, dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará -

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

IPECE, que permitem projeções anuais e detalham as populações dos distritos.

Assim, foram publicados, neste ano, novos números de cobertura dos serviços de água e esgotamento sanitário os quais consideram a metodologia desenvolvida e que, embora resultem em diminuição destas coberturas, alinham as informações à realidade populacional do Estado e permitem, ainda, maior consistência nas projeções de atendimento, tendo em vista os atuais investimentos em andamento no setor.

### III.2.4. Análise do Custo por Unidade

A Tabela 4.3 mostra os resultados de custo unitário das ligações de esgoto ou kit sanitário. De acordo com as informações disponíveis, foram realizadas 33.329 ligações de esgoto e 1.595 instalações de Kit sanitários em 2007, cada uma dessas instalações teve custo unitário no valor de R\$525,22.

No ano de 2008 o número de ligações de esgoto aumentou em 23%, alcançando a quantidade de 40.995. Por outro lado, as instalações de Kits sanitários caíram em 51% o que representou 784. Considerando a cobertura total, houve um aumento de 18%, enquanto custo unitário aumentou 9,6% chegando a R\$575,57.

Descontado a inflação do período de acordo com Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) que foi de 6,48% no período, a variação real do custo unitário das ligações de esgoto ou kit sanitário foi de 2,9%.

Tabela 3. 3: Valor unitário de ligação de esgoto ou Kit sanitário de 2007 e 2008

Produto/Ano	2007	2008	Variação nominal (2008-2007)	Variação real (2008-2007)
Ligações de esgoto ou Kit sanitário	525,22	575,57	9,6%	2,9%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria das Cidades

### III.3. Considerações Finais

Percebeu-se que através da execução orçamentária do programa em conjunto com os indicadores produto que as metas intermediárias definidas pelo SWAP II não foram alcançadas. Além disso, não ficaram claras as medidas de correção ou mesmo adequação do programa, o que evidencia uma falha no acompanhamento na execução do programa.

Chamou a atenção a não execução, em sua totalidade, do orçamento determinado para o programa de saneamento estadual, o que pôde ser determinante para o não cumprimento das metas determinadas.

Com relação a decomposição do orçamento e sua execução pelos produtos ainda não está bem definida, o que dificulta determinar o custo unitário e a análise financeira do programa como um todo.

Quanto aos resultados, houve uma melhora no saneamento no Estado, principalmente nos centros urbanos, onde pode verificar os melhores indicadores. Porém os resultados apresentados não foram suficientes no sentido do cumprimento das metas, sejam elas, metas internas ou externas ao programa.

Foi possível observar que alguns processos administrativos são responsabilizados em grande medida pelo não cumprimento dessas metas. Como exemplo teve-se a não-conclusão de licitações no período de exercício e descumprimento de cronogramas de execução de obras. Dessa forma, o acompanhamento de indicadores de gestão também poderia ser de grande valia na identificação de problemas relacionados às atividades do programa.

Outros fatores que também poderiam ser considerados no acompanhamento do programa são:

- consideração de soluções alternativas, como a adoção de fossas sépticas;

## RELATÓRIOS PRODUTO-RESULTADO

---

- acompanhamento de resultados e produtos específicos para as áreas periféricas e rurais, que é onde se encontram os maiores problemas relacionados ao acesso aos serviços de saneamento.
- indicadores relacionados ao nível de qualidade da cobertura e ampliação do esgotamento sanitário e da água tratada.

Com relação aos indicadores pode-se verificar que alguns indicadores de produto estão bem determinados como:

- Ligação domiciliar de água;
- Ligação domiciliar de esgoto;
- Kit sanitário implantado;

Por outro lado, os indicadores de resultado são passíveis de críticas em sua própria concepção. Os indicadores de resultados são construídos por meio de estimativas da população que possuem em sua área de residência, a estrutura de esgotamento disponível. Mas isso não significa que a população utiliza os serviços efetivamente. Dessa forma, o atual indicador de cobertura sinaliza uma cobertura potencial e não a cobertura efetiva da população beneficiada pelo programa.

Em suma, o programa deve sofrer correções em termos de acompanhamento e no sentido de gerar uma nova dinâmica, possibilitando uma execução maior do orçamento determinado, o que pode contribuir de forma efetiva para a ampliação da cobertura de saneamento no Ceará.