

Termo de Referência

Rede IPEA-IPES

Erradicação da Pobreza Extrema no Brasil

Pesquisa em rede sobre os programas e ações que integram as estratégias estaduais e municipais de enfrentamento da pobreza extrema e sua articulação com o Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal.

CONTEXTO

Em junho de 2011, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) com o objetivo de superar a pobreza extrema em todo o território nacional. O PBSM define a pobreza extrema pela ótica da insuficiência de renda e a delimitou por uma linha oficial de R\$ 70 *per capita* mensais. No entanto, o reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza extrema, e o desejo de promover sua erradicação de forma sustentável fizeram o conjunto de programas e ações governamentais – novos e pré-existentes – do PBSM abranger outras dimensões além da renda. A *Garantia de Renda*, portanto, é apenas um dos eixos organizadores dos programas e ações do PBSM, no qual se alinham as transferências focalizadas de renda do Programa Bolsa Família. Os outros dois eixos são o da *Inclusão Produtiva* – que visa à superação da pobreza pela integração das famílias ao mercado de trabalho, seja por meio do emprego, do empreendedorismo, ou pelo cooperativismo; e o da *Garantia de Direitos e de Acesso a Serviços*.

O PBSM é uma prioridade de governo com grande relevância política, não apenas pelo significado do desafio para o desenvolvimento nacional, mas também pela configuração da estratégia, que prevê o envolvimento de diversas políticas setoriais e a mobilização das três esferas de governo. De fato, dada a execução descentralizada de grande parte da política social, em particular dos programas e ações que integram o PBSM, dificilmente o plano será exitoso sem a colaboração dos estados e municípios. Esta colaboração deve ocorrer não apenas sob a forma da gestão competente dos componentes locais dos programas e ações nacionais, mas também pela eventual criação de novos elementos de política pública (ou adequação dos já existentes) que respondam às especificidades locais e regionais, sem sobreposição de esforços; e pelo aporte adicional de recursos próprios para o enfrentamento da extrema pobreza.

Sabe-se que muitos estados e municípios já adotaram programas e ações próprios, e que a mobilização desencadeada pelo PBSM levou alguns a os repensarem, para torná-los mais integradas ao PBSM. É o caso dos programas estaduais de transferência de renda que complementam as transferências do Programa Bolsa Família. Entretanto, muito do que os estados e municípios já faziam, ou passaram a fazer, para enfrentar o problema da pobreza extrema, permanece desconhecido ou com pouca visibilidade nacional.

O IPEA, por ser um órgão do Governo Federal, tradicionalmente dedica-se mais à análise das políticas de responsabilidade dessa esfera da administração, tendo dificuldades de várias ordens – das limitações de pessoal à falta de “saber local” – para acompanhar os programas e ações que integram as estratégias das 27 unidades da federação e dos milhares de municípios. Reconhecendo suas limitações e considerando os resultados de experiências anteriores, o IPEA resolveu, no ano de 2011, investir na construção de redes com instituições regionais de pesquisa, planejamento e estatística – doravante designadas IPES. As IPES são, principalmente, instituições ligadas aos governos estaduais e universidades que, baseadas em diagnósticos da situação social e das condições de vida, realizam a pesquisa aplicada às questões do desenho, da implantação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Ou seja, instituições que, em suas regiões, desempenham papel análogo ao do IPEA no Governo Federal.

Para ampliar o conhecimento acerca das ações locais de combate à pobreza extrema, o IPEA fez, no final de 2011, uma chamada propondo a realização conjunta com as IPES de uma pesquisa em rede para: empreender diagnósticos das condições de vida e das características das populações locais que vivem em extrema pobreza; análises da adequação dos programas e ações nacionais que integram o PBSM às realidades locais; levantamentos das estratégias locais e de seus elementos; e análises sobre a adequação dessas estratégias locais, e de sua integração com o PBSM.

METODOLOGIA

Realizar uma pesquisa em rede com 20 instituições – o IPEA e as 19 IPES – não é simples. A proposta do projeto não é a de usar as IPES como meras coletoras de dados, tampouco a de contratá-las para consultorias. Ao contrário, o objetivo é não apenas fazer a pesquisa, mas construí-la em rede. A visão é a de que o trabalho de pesquisa em rede só renderá bons frutos, que permitam o avanço do debate sobre o desenvolvimento e o enfrentamento da pobreza extrema, se conduzido de forma coletiva, com respeito às características de cada IPES, suas fortalezas, vocações e cultura institucional. No entanto, para atingir os objetivos, é preciso haver alguma uniformidade metodológica, e um temário básico de assuntos a serem tratados.

Na sua função de instituição coordenadora da Rede, o IPEA elaborou a presente proposta metodológica para a pesquisa, com a intenção de que seus produtos finais tenham a uniformidade mínima necessária para viabilizar análises comparativas e potencializar seu aproveitamento pelos órgãos e gestores responsáveis pelas políticas de enfrentamento da pobreza extrema. Todavia, buscou-se evitar amarrar excessivamente os detalhes de forma que as IPES e o IPEA possam trabalhar em conjunto sem desconfortos e imposições.

A metodologia da pesquisa parte do pressuposto de que todos os programas e ações componentes das estratégias nacionais e locais de enfrentamento à pobreza se apoiam em diagnósticos das situações que demandam intervenções. Tais diagnósticos, em geral, explícitos – ou implícitos – ao menos nas exposições de motivos que acompanham projetos de lei e propostas orçamentárias relativas aos programas e ações. No entanto, nem sempre estes diagnósticos são adequados: podem ser meros frutos da percepção dos tomadores de decisão, envolvendo juízos formados sem considerar análises de informações e dados relevantes, muitas vezes, disponíveis.

Assim, a pesquisa deverá se desenrolar em etapas sucessivas, a saber:

1. Seu primeiro passo deverá ser o levantamento dos programas e ações que estados e municípios consideram compor suas estratégias de enfrentamento da pobreza extrema.
2. O segundo deverá ser o levantamento das exposições dos motivos que levaram à criação – ou alteração – dos programas e ações identificados no primeiro passo.
3. O terceiro passo deverá consistir na análise da adequação desses diagnósticos aos indicadores sobre a situação social local, revelados pelos sistemas de informação (Censos, pesquisas domiciliares, registros administrativos, coleções de indicadores).
4. O quarto passo será a análise sobre a adequação dos programas e ações realizados aos diagnósticos elaborados com base nos indicadores sociais.
5. O passo final consistirá em uma apreciação, com base no diagnóstico, do potencial dos programas e ações adotados por estados e municípios para a redução da pobreza extrema, e do seu grau de articulação com o PBSM.

Sintetizando a metodologia ora proposta em exemplos hipotéticos, poder-se-ia imaginar um estado onde a pobreza é essencialmente metropolitana, que, contudo, resolveu combater a pobreza rural, com base em indicadores muito simples (talvez percepção “à olho nu” do prefeito, do governador ou de seus colaboradores). Neste caso, o diagnóstico que motivou as estratégias seria inadequado face à realidade local. Diversamente, o estado poderia ter resolvido enfrentar a pobreza metropolitana, mas adotando programas de qualificação profissional, planejados sem considerar a demanda local por mão de obra, ou desconsiderando que aqueles a quem estes programas se destinam sequer são alfabetizados, o que as impediria de acompanhar os cursos.

Por outro lado, também é possível que o diagnóstico, os programas e as ações adotados estejam em conformidade com dados e análises. Entretanto, é possível que a escala da intervenção seja insuficiente, face à magnitude dos problemas, reduzindo sua efetividade potencial. Também é possível que mesmo com uma escala compatível com a magnitude do problema, a articulação das intervenções locais com o PBSM seja fraca, ocasionando a duplicação de esforços e o desperdício de recursos. Isto ocorreria, por exemplo, caso o estado tivesse um programa complementar de transferência de renda operado com um cadastro próprio, ao invés de usar o Cadastro Único.

Os dois levantamentos propostos – o dos programas e ações; e o dos diagnósticos que motivaram sua criação; bem como as duas análises de adequação – a adequação do diagnóstico pré-existente aos indicadores da realidade local, e a adequação dos programas e ações à realidade local – devem ser conduzidos observando um conjunto de diretrizes. As diretrizes fornecem uma orientação geral para o trabalho, e não poderia ser de outra forma, pois programas e ações diferentes exigem estratégias particulares de análise. Um programa de transferência complementar de renda, por exemplo, não pode ser tratado da mesma forma que um programa de qualificação profissional. Mas a observação de diretrizes comuns, e de um conjunto mínimo de descritores das características dos programas, é necessária para a uniformidade dos produtos da pesquisa. Estas diretrizes para os levantamentos e as análises são elencadas a seguir.

A) RELEVÂNCIA: a relevância ou importância da ação é a principal diretriz a ser seguida no levantamento dos programas e ações de combate à pobreza extrema. Somente os programas e ações relevantes devem ser incluídos no levantamento, que não deve contemplar tudo que é feito pelos estados e municípios. Estados e municípios possuem um enorme conjunto de programas e ações, e em última instância toda a intervenção pública pode, de alguma forma, ser relacionada à pobreza extrema. Entretanto, *os fatores que estabelecem a relevância de uma intervenção pública são: i) o seu direcionamento explícito a situações vinculadas à pobreza extrema; ii) o número de beneficiários; iii) e o volume de recursos orçamentários destinado à sua execução.*

Assim, a construção de uma estrada que beneficie uma região pobre de um estado, ainda que indiretamente possa vir a contribuir para a redução da extrema pobreza, pelo aumento das oportunidades locais, não deve ser considerada, pois não foi construída tendo em vista apenas a supressão da pobreza extrema na região. Se o fundo estadual de combate à pobreza financia uma miríade de ações pulverizadas, cuja configuração não indique a existência de uma estratégia consistente com os diversos indicadores sociais disponíveis, permanece o interesse pela descrição da totalidade das ações, mas não pela caracterização minuciosa de cada uma delas. Em um estado onde a pobreza extrema seja contada em milhões ou centenas de milhares, a construção de 100 casas de farinha, de 1000 cisternas, ou a distribuição de 150 kits para marisqueiros é irrelevante no que toca ao seu efeito sobre o agregado. Finalmente, não interessam programas e ações que parecem adequados no papel, mas que pertencem ao terreno das intenções governamentais, não tendo beneficiários e nem orçamento.

B) ORIGEM: esta diretriz exige a classificação dos programas e ações por sua origem, se Federal, Estadual (ou Distrital), ou Municipal. Embora seja extremamente relevante para a pesquisa conhecer como os programas e ações federais do PBSM são operados na ponta, *o objetivo principal da pesquisa é saber o que estados e municípios fazem além da execução descentralizada da política social do Governo Federal.* Observando a diretriz de relevância, programas e ações federais de execução descentralizada devem ser incluídos no levantamento e analisados seguindo os cinco passos da metodologia, pois é perfeitamente possível que não estejam adequados às realidades locais, seja por essa adequação não ter sido empreendida no âmbito da margem de discricção dos operadores locais da política, ou pela adequação simplesmente não ser possível. Mas é fundamental que os programas e ações locais sejam levantados, e tenham seus orçamentos comparados aos aportados pelo governo federal, para tornar possível a resposta à pergunta: “estados e municípios fazem de fato algo para combater a pobreza extrema, ou se limitam a operar os programas e ações do Governo Federal”?

C) TEMPORALIDADE: considerar a temporalidade é necessário para *distinguir programas e ações já existentes daqueles criados, ou alterados, para complementar localmente o PBSM.* Obviamente, o PBSM não foi criado no vácuo, e a maior parte dos elementos dispostos ao longo dos seus três eixos já existia, sendo bem provável que o mesmo aconteça com as estratégias de enfrentamento da pobreza de estados e municípios. De qualquer forma, para cada programa e ação listados no levantamento, salvo os de origem federal, é preciso indicar se já existia ou se foi criado em função do plano. Caso um programa ou ação seja anterior ao PBSM, cabe registrar se passou por alterações para melhor se integrar ao PBSM. Entre as

alterações relevantes figuram mudanças nos critérios de elegibilidade e aumento do volume de recursos.

D) ARTICULAÇÃO: a articulação é outra diretriz relevante, em várias ordens. Interessa saber se os programas e ações locais são integrados ao PBSM por meio da *utilização do Cadastro Único* para definir a elegibilidade, e também *se os diagnósticos e o monitoramento fazem uso das ferramentas disponibilizadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)* ou outros órgãos do Ministério do Desenvolvimento Social, como o Sistema de Registro Mensal de Atendimentos dos CRAS e CREAS. Para determinar o grau de articulação da execução local das políticas do Governo Federal, uma boa análise dos IGDs (do Bolsa Família e do SUAS) é imprescindível. No que toca a articulação dos programas e ações genuinamente locais, sua análise deve ser feita em função da *ausência de sobreposições e do tanto que preenchem lacunas não contempladas pelo PBSM, por dizerem respeito a especificidades locais.*

E) FOCALIZAÇÃO: a última diretriz é a focalização dos programas e ações levantados, isto é, *se há direcionamento específico para o público principal do PBSM, as pessoas em extrema pobreza.* A diretriz de focalização deve ser observada em particular se elementos de políticas de caráter universal forem arrolados como parte da estratégia local de combate à pobreza extrema. No caso das políticas de saúde, por exemplo, é importante distinguir se existe algum tipo de acompanhamento específico dos extremamente pobres via Cadastro Único, na atenção básica e preventiva, ou quando referenciados para tratamentos de média ou alta complexidade.

Além de os programas e ações deverem ser levantados e analisados segundo sua RELEVÂNCIA, ORIGEM, TEMPORALIDADE, ARTICULAÇÃO e FOCALIZAÇÃO, cada programa e ação mapeado deverá ser contemplado com uma descrição que contenha, no mínimo, o seguinte conjunto de itens:

i) histórico (quando foi criado e quais as principais alterações por que passou);

ii) critério de elegibilidade (quem pode participar e como é feita a seleção);

iii) cobertura (quantas pessoas participam e qual a estimativa de potenciais beneficiários);

iv) orçamento e fontes de financiamento (valor e dimensionamento relativo ao orçamento total e social, e descrição das fontes de recursos – federais, estaduais ou distritais, e municipais);

v) monitoramento (como o programa ou ação é acompanhado, se existem indicadores – quais – e se há metas);

vi) avaliação (caso o programa ou ação já exista, se foram feitas avaliações, o que revelaram, e se foram feitos ajustes após as avaliações para a correção de erros de desenho ou de percurso).

Embora o propósito da pesquisa tenha sido, até agora, descrito como “verificar se e como estados e municípios participam do PBSM” é importante considerar que as IPES poderão ter dificuldades para mapear iniciativas relevantes no âmbito dos municípios. É provável que as

IPES enfrentem, com intensidades variadas, o mesmo problema que o IPEA, ao tentar ultrapassar a esfera federal. Embora este não seja o caso da CODEPLAN, já que o Distrito Federal possui apenas um município, a Fundação João Pinheiro se defrontará com a existência de 853 municípios em Minas Gerais. Assim, *na impossibilidade de cobrir todos os municípios, a IPES deverá buscar a cobertura dos programas e ações da capital e dos municípios da região metropolitana, assim como dos municípios mais relevantes em quantidade de população, total e/ou extremamente pobre; e estar atenta aos eventuais casos exemplares, ou seja, municípios que possuam experiências de sucesso, com potencial de replicação.*

Também não é possível de antemão estabelecer a quantidade de programas e ações que devem ser levantados. Entretanto, os três eixos do PBSM devem ser contemplados – lembrando que a ausência de programas e ações genuinamente locais é um dado extremamente relevante. No que diz respeito ao eixo da inclusão produtiva, em particular, é importante considerar as diferenças das estratégias para erradicação da pobreza extrema nas zonas urbanas e nas rurais. A seguir são descritas, de forma não exaustiva, algumas questões relevantes para cada um dos eixos do PBSM.

1) GARANTIA DE RENDA: este eixo é relativamente simples, pois dificilmente um estado ou município operará uma grande quantidade de programas de transferência de renda. O levantamento destes programas e ações deverá seguir as diretrizes supracitadas, e a descrição de cada um deles precisa contemplar alguns pontos mínimos. Ou seja, interessa saber se o programa é relevante (cobertura, valores transferidos), se é local, há quanto tempo existe, se é pactuado com o MDS (seleção pelo Cadastro Único, pagamentos dos benefícios pela Caixa Econômica, uso de apenas um cartão), E sua focalização (usa a mesma linha de pobreza extrema ou outros critérios, e.g., só paga a famílias com filhos, ou em setores específicos de atividade). A descrição destes programas, além de incluir os elementos indicados nas diretrizes acima apresentadas (histórico, critérios de elegibilidade e cobertura); e de considerar o orçamento, as fontes de financiamento, os métodos de monitoramento adotados e a existência prévia de avaliações de impacto ou de processo; deve necessariamente tocar em questões específicas, como a presença, ou não, de condicionalidades adicionais para os participantes; além de, eventuais questões relativas às articulações destes programas com outras políticas, como as de qualificação de mão de obra para inclusão produtiva.

2) INCLUSÃO PRODUTIVA: este eixo é mais complexo, pois envolve a ampliação das oportunidades de emprego, o apoio ao empreendedorismo individual ou cooperativo. Pode compreender estratégias tanto para o meio urbano quanto para o meio rural. Assim, neste caso, a observação da diretriz de FOCALIZAÇÃO é fundamental: não interessa, por exemplo, levantar a totalidade das ações do estado ou município destinadas à qualificação profissional; mas identificar como e em que medida estas ações são direcionadas para os extremamente pobres. Dependendo das características do setor agrícola, uma divisão rigorosa entre o rural e o urbano pode não ser relevante, pois há contextos nos quais a industrialização de produtos agropecuários gera mercados de trabalho com características análogas às do meio urbano. Além disso, questões como a fiscalização do trabalho e o incentivo à formalização transcendem a dicotomia urbano-rural. Outra questão transcendente é em que medida as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, ou outros grandes empreendimentos, ou programas de incentivo ao desenvolvimento econômico,

tocados pelos estados e municípios, possuem provisões específicas para canalizar as oportunidades de trabalho para o público do PBSM (são exigidas contrapartidas sociais na concessão de incentivos fiscais?). Não obstante, programas e ações de qualificação profissional e de intermediação de emprego devem ser adequados ao meio, às características da mão de obra e à oferta de empregos. Em se tratando de programas de microcrédito, é importante considerar se os extremamente pobres reúnem as condições para a concessão dos empréstimos. No setor agrícola, questões específicas como o tamanho da terra, o acesso à água para a produção, a insumos, ao crédito e ao extensionismo rural são cruciais para entender as perspectivas de sucesso ou fracasso dos pequenos empreendimentos e da agricultura familiar.

3) GARANTIA DE DIREITOS E ACESSO A SERVIÇOS: este é outro eixo complexo, por envolver programas e ações de vários setores das políticas públicas, como os de saúde, educação, saneamento e habitação, não necessariamente focalizados. Também aqui é crucial seguir rigidamente a diretriz de FOCALIZAÇÃO. No caso da Saúde, por exemplo, que é universal, interessa saber como os mais pobres fazem uso da atenção básica, como funciona o encaminhamento para serviços de média e alta complexidade, e se há vigilância epidemiológica dirigida às doenças evitáveis, que acossam as camadas mais pobres da população, e que frequentemente acabam funcionando como fatores de perpetuação da miséria. Uma estratégia importante para este eixo é a análise da distribuição espacial dos equipamentos – postos de saúde, escolas, CRAS e CREAS –, do acesso ao saneamento básico, e do déficit habitacional, vis-à-vis a distribuição espacial da população extremamente pobre. Outro aspecto importante é em que medida as populações rurais, ou isoladas, são servidas por equipamentos públicos; e se os serviços são adequados às suas necessidades. Onde haja presença significativa de comunidades indígenas ou tradicionais, também vale saber se suas necessidades são atendidas, respeitando-se suas especificidades.