

**A EFETIVAÇÃO CONSTITUCIONAL DA ERRADICAÇÃO
DA POBREZA A PARTIR DA DESTINAÇÃO
GEOGRÁFICA DO FUNDO ESTADUAL DE
COMBATE À POBREZA (FECOP)**

***THE CONSTITUTIONAL IMPLEMENTATION
OF THE ERADICATION OF POVERTY FROM THE
GEOGRAPHICAL DESTINATION OF THE STATE
FUND TO COMBAT POVERTY (FECOP)***

Rafael Vieira de Alencar

Doutorando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor substituto da UFC. Procurador-geral Adjunto do Município de Maranguape.

E-mail: rafaelvalencar@usp.br

Kimberly Ferreira Simplício

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará.

E-mail: kimberlysimplicio@gmail.com

Resumo

Localizado na região mais carente do Brasil, a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará demanda forte atuação pública assistencial para suprir suas necessidades. Por tal razão, a partir da análise da função alocativa e distributiva da despesa pública voltada ao cumprimento das necessidades daquele grupo populacional, este estudo tem como objetivo demonstrar a destinação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) aos programas especiais focados na manutenção da vida da população pobre e extremamente pobre, no estado do Ceará. A abordagem da pesquisa qualitativa,

tendo como foco a análise e confronto dos relatórios de desempenho da gestão, no período de 2015 ao primeiro semestre de 2018, a fim de identificar de que maneira se realizou a alocação dos recursos. Verificou-se que houve um aumento da arrecadação do FECOP no período estudado, a alocação da despesa se voltou, principalmente, para as funções da educação, agricultura, saúde e à assistência social, bem como que houve maior destinação para a região da Grande Fortaleza, com quase 50% de todos os recursos, seguida do Cariri e do Sertão de Sobral, o que não coincide com o mapa da divisão da pobreza no Estado.

Palavras-Chave: Ciências Sociais Aplicadas. Administração Pública. Aplicação de Recursos Públicos. Erradicação da Pobreza no Estado do Ceará. Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

Abstract

Located in the most deprived region of Brazil, the poor and extremely poor population of the State of Ceará demands strong public assistance to meet their needs. For this reason, based on the analysis of the allocating and distributive function of public expenditure aimed at meeting the needs of that population group, this study aims to demonstrate the allocation of resources from the State Fund to Combat Poverty (FECOP) to special programs focused on maintaining the life of the poor and extremely poor population in the state of Ceará. The qualitative research approach, focusing on the analysis and confrontation of management performance reports, in the period from 2015 to the first half of 2018, in order to identify how the allocation of resources took place. It was found that there was an increase in fecop collection in the period studied, the allocation of expenditure focused mainly on the functions of education, agriculture, health and social assistance, as well as that there was greater destination for the Region of The Great Fortaleza, with almost 50% of all resources, followed by Cariri and the Sertão de Sobral, which does not coincide with the map of the division of poverty in the State.

Keywords: *Applied Social Sciences. Public administration. Application of Public Resources. Eradication of Poverty in the State of Ceará. State Fund to Combat Poverty.*

1 INTRODUÇÃO

A pobreza, enquanto realidade histórica, passou a ter maior relevância no âmbito internacional a partir da Cúpula do Milênio de 2000, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU). Na ocasião, encarou-se a temática como uma situação concreta de difícil mensuração, que se exterioriza como uma grande barreira para o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a elaboração de políticas públicas dos países. (ONU, 2000)

Durante o referido evento, 191 (cento e noventa e um) Estados-membros aderiram a Declaração do Milênio, documento que formalizava o compromisso supranacional de erradicação da pobreza e promoção do desenvolvimento humano, reduzindo, assim, a extrema pobreza e a precariedade. (ONU, 2000)

No ano seguinte, durante a 56ª sessão da Assembleia da ONU, como meio de concretização das referidas propostas, foi proposto o “*Road Map towards the implementation of the United Nations Millenium Declaration*”, documento que traçava os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)”, e definia as metas e esferas de atuação prioritárias, sobretudo, no que se refere à saúde, à educação e ao combate à extrema pobreza no mundo, devendo ser alcançadas até o ano de 2015. (ONU, 2001)

Como objetivos foram estabelecidos: a) a erradicação da extrema pobreza e da fome; b) a universalização do ensino primário; c) a promoção da igualdade entre os sexos e da autonomia da mulher; d) a redução da mortalidade infantil; e) a melhora da saúde materna; f) o combate à HIV/AIDS (*Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immonudeficiency Syndrome*) à malária e a outras doenças; g) a garantia da sustentabilidade ambiental; e h) o estabelecimento de uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2001). Segundo Jeffrey Sachs (ONU,

2005) tudo isso como decorrência da percepção que o mundo compartilha um destino comum.

Acerca do objetivo de erradicação da fome, mostra-se relevante destacar os estudos realizados, pelo brasileiro Josué de Castro, nos quais o autor ratifica a ideia de que a fome representa um fenômeno de ordem universal que deve ser combatido, mas que a atenção que é dada ao referido fenômeno, muda conforme o país. (CASTRO, 1965)

Nesse sentido, o autor aponta que há regiões que são tidas consideradas as terras clássicas da fome, como a Ásia Oriental e Sul-Oriental, nas quais o estágio da técnica de produção não possibilita que se supere, de forma definitiva, as intempéries do clima ou o desgaste do solos. Da mesma forma, destaca que há, também, países em que reinam as moléstias de carência resultantes dos tipos regionais de alimentação. (CASTRO, 1965)

Arremata Castro afirmando que o quadro da fome no mundo tem suas modalidades geográficas. As diferenças locais se relacionam ao conjunto dos traços de ordem geográfica, tanto naturais, quanto humanos. Elas possibilitam descrever os gêneros de vida e, a partir deles, se reconhecer a fome, conforme afirma: “Procurei um método de estudo que fornecesse a visão mais ampla do problema, uma perspectiva em que as implicações, as influências e as conexões de seus múltiplos fatores naturais e culturais, pudessem tornar-se inteligíveis”. (CASTRO, 1965, p. 49)

Mais de uma década após a fixação dos Objetivos do Milênio, Ban Ki-moon (ONU, 2013) afirma que os ODM foram os mais bem-sucedidos esforços empenhados pela comunidade mundial contra a pobreza. Apesar disso, ainda em 2013, evidenciava-se uma taxa mundial de mortalidade infantil de 43 mortes para cada mil nascidos e uma de mortalidade materna de 210 mortes para cada cem mil nascimentos. No mesmo sentido, em 2015, o relatório sobre os ODM revelava um passivo social de 836 milhões de pessoas na extrema pobreza, – vivem com menos de 1,25 dólar por dia – e 57 milhões de crianças fora do sistema educacional. (ONU, 2015)

Diante desse contexto, percebe-se que a despeito dos progressos concretizados desde 2000, a melhora da qualidade de vida da população ainda se mostra como um grande desafio mundial.

Ao se restringir o paradigma de análise para o território brasileiro, que o subdesenvolvimento dos países, decorre, principalmente, pela combinação da desigualdade social, com serviços precários e ineficazes de saúde e educação. Acerca da temática Barros (2000) afirma que o Brasil é um país desigual destinado a combater um efeito histórico de fragilidades sociais e de distribuição, que acarretaram a exclusão ou mínimas condições de acesso, de parte da população, a aspectos essenciais. Afirma ainda, que há uma propensão ao aumento da pobreza e da desigualdade social e de renda.

Barros, Henrique e Mendonça, (2000, p. 123) ao se referir à condição da pobreza, afirma que, [...] “o Brasil não é um país pobre e sim um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres e que possui grandes recursos para combater a pobreza [...]”.

Disserta ainda, que a desigualdade brasileira possui um dos mais elevados graus em todo o mundo, mesmo com o fato de ser um país com renda per capita relativamente alta e, ainda assim, manter, nos últimos 20 anos, cerca de 40% da população abaixo da linha de pobreza. (BARROS, 2000).

Hoffmann (2007) observa que em 2005, 41% da população menos assistida, possuíam apenas 10% da renda total, e que 9,3% da população mais rica, estava com aproximadamente 43,5% da renda total no ano.

No mesmo sentido Morgan (2017), constata que, de 2001 a 2015, mais da metade da renda nacional estava concentrada com 10% da população, considerados os mais ricos, e que 50% da população mais pobre, obtinham um cinco vezes menos no Brasil.

Ratificando aquilo que foi demonstrado pela ONU no plano internacional, esses resultados evidenciam que a desigualdade também permanece elevada no Brasil.

Diante dessa realidade, como um dos esforços nacionais no combate à pobreza e à desigualdade social, bem como com o objetivo de cumprir o compromisso constitucional de erradicar a pobreza e desenvolver o país, foi

instituído, no ano 2000, por meio da Emenda à Constituição n. 31/2000, o fundo de combate à pobreza, que visa promover benefícios à sociedade e erradicar a desigualdade social.

Após a inclusão do art. 82 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) na Constituição Federal, o referido fundo de combate à pobreza foi sendo, por meio de sua legislação tributária, incorporado aos estados brasileiros.

Desta forma, este trabalho, se justifica pela importância social e econômica de analisar os recursos do fundo de combate à pobreza, destinados a fins sociais, arrecadados pelos estados brasileiros, verificando a efetivação dos objetivos da República, a partir dos fundos instituídos com o objetivo constitucional de redução dos índices de pobreza.

O recorte geográfico aqui delineado toma como pressuposto as dificuldades enfrentadas pela população do Nordeste do Brasil, apontados nos estudos nacionais, sobretudo, por Celso Furtado, desde quando recebeu a incumbência do presidente Juscelino Kubitschek, de pensar uma solução para a realidade social e econômica experimentada no Nordeste brasileiro, principalmente, após as secas de 1958. (FURTADO, 1964)

Nesse contexto, o autor realiza um diagnóstico das razões do subdesenvolvimento nordestino e, de início, nega as visões clássicas até então vigentes de que o problema econômico e social do Nordeste decorreria das secas, o que o fazia ser contrário à soluções hídricas, como a construção de açudes, que vinham sendo realizados pelo governo federal por meio do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que, em verdade, mais beneficiavam os proprietários de terra do que o povo. (FURTADO, 1964)

Da mesma forma, o autor se opõe à visão de que o subdesenvolvimento seria uma etapa necessária do processo de desenvolvimento econômico, como proposto por Rostow (1959) e amplamente aceito na literatura internacional do período, passando a defender a ideia de que o subdesenvolvimento decorre de uma formação histórico-estrutural particular e que só pode ser superado por meio de transformações estruturais. (FURTADO, 1964)

Como exemplo de fatores que influenciaram na referida formação, o autor aponta a colonização regional e seu papel determinante na dicotomia social da região, já que, em um primeiro momento, na faixa litorânea úmida, a empresa agrícola exportadora de açúcar se baseava na exploração do trabalho escravo. Após, com a extinção formal da escravidão, no final do século XIX, as relações de trabalho pré-capitalistas passaram a se utilizar de diferentes formas de semiescravidão, semisservilismo, de “meia” e de cambão. Num segundo momento, ao demandar animais de carga e alimentos, a economia exportadora necessitou desenvolver a própria periferia, no interior, que lhe seria subordinada e dependente. Aliado a isso, o crescimento demográfico fazia com que a população se deslocasse para terras mais áridas, dificultando as próprias condições de subsistência. (FURTADO, 1964)

Em terceiro lugar, a economia agrícola do semiárido, voltada, principalmente, à exportação de algodão, se valia da força de trabalho de uma população que não dispunha de terras, não auferia salários e sobrevivia por meio da troca de sua força de trabalho por parte da produção (essa forma de partilha era conhecida como “meia”). Segundo o autor, essas três características perduraram por séculos, enraizando o subdesenvolvimento numa estrutura, marcada pela dualidade, voltada, externamente, para relações mercantis, ao passo que, no plano interno, prevaleciam relações de trabalho pré-capitalistas ou não mercantis, voltadas para a subsistência. (FURTADO, 1964)

O Ceará, estado cujo este trabalho objetiva focar, não destoa da realidade do restante do Nordeste em relação às dificuldades observadas na saúde, educação e habitação, por exemplo, e ilustrará a pesquisa aqui pretendida, posto que, além dos problemas comuns aos demais Estados do Brasil, enfrenta, também, há muito tempo, problemas típicos da população residente no semiárido e anteriormente mencionados nos estudos de Celso Furtado.

Nesse cenário, em 2017 apenas 44,9% da população cearense possuía acesso ao sistema de saneamento básico, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) Contínua. Segundo aludida amostra, em

relação à disponibilidade de água, no Nordeste, apenas 66% dos domicílios possui disponibilidade diária, enquanto na região Sul, o percentual chega a 97,5% de acordo com a mesma pesquisa. (IPECE, 2017)

Compreendendo a finalidade dos tributos e a necessidade de discorrer sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), este estudo justifica-se pela necessidade de abordar seus principais aspectos legais, e de como a receita destinada ao referido fundo tem sido aplicada nos programas para tentar suprir as dificuldades primárias de sobrevivência da população pobre e extremamente pobre do Estado, promovendo a discussão sobre a real necessidade e função do FECOP, no Ceará.

A presente pesquisa delimitou-se em analisar os Relatórios de Desempenho de Gestão no período entre o ano de 2015 e o primeiro semestre de 2018, pois até a conclusão deste estudo, o relatório do segundo semestre de 2018 ainda não está disponível no *site* oficial do FECOP. O comparativo dos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018 surge da necessidade de analisar os quatro últimos períodos mais recentes. Busca-se analisar os dados do Estado do Ceará, frente a todos os aspectos aqui mencionados, pela importância de entender como o FECOP vem sendo aplicado em um Estado onde exista uma parcela bastante considerável da população vivendo em extrema pobreza.

Desta forma, serão analisados os quatro períodos mais recentes do FECOP, no que se refere aos conteúdos de seus relatórios oficiais, confrontando a arrecadação com a execução da despesa orçamentária do Fundo. A partir disso, serão discriminados os valores destinados para cada Secretaria de Estado, bem como a classificação dos gastos com base nas Funções de Governo, a fim de evidenciar aquelas que obtiveram uma maior destinação dos recursos FECOP. Por fim, serão analisados os valores destinados por região, realizando um cotejo crítico com o mapa da pobreza no Estado do Ceará, para aferição se as zonas mais pobres foram aquelas que mais se beneficiaram com a destinação dos recursos.

Diante do exposto, evidencia-se a questão de partida deste estudo: Qual o impacto social da destinação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) no cumprimento do dever constitucional de erradicar a pobreza?

Para responder a questão, surge o objetivo geral da pesquisa: demonstrar a viabilização dos recursos do FECOP e a sua destinação aos programas especiais focados na manutenção da vida da população pobre e extremamente pobre, no Estado do Ceará. Para concretizar esse resultado, a pesquisa tem como objetivos específicos: apresentar o marco legal e o histórico de criação do FECOP, a vinculação da utilização de suas receitas e os aspectos tributários que influem em sua composição; confrontar a previsão da receita arrecadada anualmente com a despesa total executada nos programas estabelecidos de relevante interesse social, destinados à população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará; comparar a distribuição da execução da despesa nos municípios com o mapa da pobreza do Estado, de acordo com os programas essenciais por região do Ceará; e discutir o alcance do seu objetivo com a sociedade como ferramenta de diminuição das desigualdades sociais, a partir do cotejo entre as áreas que recebem maior parte dos recursos com as áreas de maior demanda social.

Diante dos objetivos específicos acima mencionados, objetiva-se identificar o cumprimento da função alocativa e distributiva da despesa pública sobre os recursos originados da atividade econômica da sociedade, com a sua principal fonte de arrecadação, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Ceará.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de facilitar a compreensão do tema abordado, foram desmembrados alguns conceitos importantes nos pontos seguintes, como os conceitos de pobreza e onde o Ceará se encontra em termos percentuais.

2.1 A difícil missão de conceituar a pobreza

A pobreza pode ser verificada, com maior intensidade, em alguns países que em outros. Por isso, diversos são os conceitos que buscam definir de maneira mais precisa o que seria a pobreza.

Além de insuficiência de renda, alguns autores trazem ainda seus pontos de vista baseados na realidade social. Lemos (2008) entende que a pobreza é a ausência de capacidades básicas, variando de capacidades físicas que se ligam ao fato da falta da disponibilização de alimentação, vestuário, moradia e mortalidade previsível, como também a privação da vida comunitária, nas decisões políticas, por exemplo.

Nesse sentido, observa-se:

A pobreza não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Desse modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor. (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000, p. 124).

Para Amartya Sen (2007), a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.

O baixo nível de renda é um dos causadores de uma vida pobre, ao mesmo tempo em que a renda é um meio de obter capacidades e sair da pobreza medida por ela. Se existe um aumento de capacidades, em tese, existe um aumento de renda como consequência dessa elevação de produtividade. Por isso, um aumento de capacidade deveria conduzir ao poder de auferir renda. (SEN, 2007).

Apesar disso, nem sempre a capacidade leva ao aumento de riqueza, uma vez que os aspectos sociais e econômicos de uma sociedade implicam diretamente na geração de oportunidades para as pessoas “capacitadas”. Porém, é nítido que o aumento das capacidades como a educação, saúde e segurança, colaboram para que as pessoas pobres consigam libertar-se dessa condição.

Por fim, Amartya Sen (2007), entende que a ausência das liberdades substantivas é relacionada com a falta de renda, que priva as pessoas de obterem o mínimo para sobreviver, a possibilidade de saciar suas necessidades mais básicas, como a fome, tratamento das doenças, oportunidade de vestir-se e de ter um lar.

Como mencionado, é difícil aferir a pobreza. Em um cenário global, em 2018, o Banco Mundial procurou, por meio de métodos quantitativos de abordagem, medir esse índice, que indicou que quase metade da população mundial (3,4 bilhões de pessoas) ainda luta para satisfazer as suas necessidades básicas. Mas firma o compromisso de continuar buscando atingir o objetivo de erradicar a pobreza extrema, definida como a renda inferior a US\$1,90 (cerca de R\$ 7,06) por dia, até 2030. (WORLD BANK GROUP, 2018, p. 67-69)

O Brasil está classificado entre os países com renda média-alta, para os quais o Banco sugere a linha de US\$ 5,5 (cerca de R\$ 20,45 por dia) para classificar as pessoas na pobreza, apesar disso, não existe uma linha oficial que meça a pobreza no país, variando conforme os critérios adotados. (IBGE, 2018, p. 57)

Ainda de acordo com o critério de renda, o IBGE divulgou dados de 2017, na Síntese de Indicadores Sociais, e havia 7,4% de pessoas (compreendendo mais de 15 milhões de pessoas), de acordo com o seu parâmetro, com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 1,90/dia, e 26,5% da população (ou quase 55 milhões de pessoas) com rendimento inferior a US\$ 5,50/dia. (IBGE, 2018, p. 57)

Além dos critérios estatísticos, entende-se que a pobreza possui outras óticas reais, o que reforça o fato de ser uma barreira tão difícil de superar. Se o problema fosse somente renda, seria, sem dúvidas, mais simples organizar apenas políticas públicas que fossem voltadas ao aumento da renda nas famílias do país.

2.2 A ótica da pobreza no Estado do Ceará

O Ceará atingiu em 2018, de acordo com o IBGE, 9.076.426 de habitantes, se mantendo como o oitavo Estado mais populoso do Brasil. Cercado por problemas que permeiam a população, possui elevado nível de pobreza e extrema pobreza,

também possui indesejados indicadores sociais de mortalidade, criminalidade e expectativa de vida, atrelados a desigualdade e concentração de renda, a pouca infraestrutura, e o problema da crise hídrica que se estende sem pausas em seis anos de seca, conforme dados apresentados pelo IPECE na Síntese dos Indicadores Sociais do Ceará de 2017.

Sem destoar da realidade do país, de acordo com a PNAD Contínua do ano de 2017, a região Nordeste concentrava 44,8% da sua população sendo classificada como pobre, vivendo com menos de US\$ 5,50 por dia. No Ceará, 44,7% estão nessa faixa, 18,2 pontos percentuais acima da proporção nacional (26,5%). (IBGE, 2018, p. 57-59)

Para o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), são considerados extremamente pobres os que possuem renda inferior a R\$ 70,00 per capita, enquanto os considerados pobres possuem renda inferior a R\$ 140,00 reais, sendo ambos os valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Nesse aspecto, em 2017, o Instituto apresentou que a população extremamente pobre no Estado era de 9,90%, enquanto os pobres representavam 19,90%. (IPECE, 2018, p. 10)

A PNAD Contínua de 2017 mostrou que apenas 43,8% dos domicílios cearenses possuem serviço de esgotamento sanitário, ficando próximo da média da região Nordeste com 43,3%, enquanto a cobertura nacional é de 64,1%. (IPECE, 2018, p. 22)

O Ceará possui apenas 78,8% de cobertura de abastecimento de água, enquanto o nível regional é de 79,5% e o nacional é de 84,9%. Isto é, ainda em 2017, mais de 20% da população não possui acesso ao serviço, causando indisponibilidade de água para o próprio consumo dos domicílios. (IPECE, 2018, p. 21)

Em relação à educação, existe uma melhora dos índices nos últimos anos, mas o Estado ainda concentra um índice de 14,2% de pessoas analfabetas. É relevante lembrar que a baixa escolaridade e as altas taxas de analfabetismo da população brasileira são reflexos de problemas estruturais históricos, que impediram o acesso de milhões de pessoas ao sistema público de ensino (IPECE, 2017, p. 44).

No mercado de trabalho, o Ceará apresentou um índice de desemprego em 12,3%, enquanto o Nordeste tinha 14%, e o Brasil na mesma data possuía 12,5%. Índice menor que a média nacional, mas que representou um aumento em relação aos períodos anteriores a 2015. A taxa de desemprego entre os jovens de 14 a 29 anos possui um índice mais elevado, o que demonstra a necessidade de atenção especial para essa faixa etária, justamente por estarem mais propícios de ligação com a elevação das taxas de crime no país. (IPECE, 2017, p. 59).

O rendimento real mensal médio no Ceará em 2017 era de R\$ 1.432,00, existindo diferença de salário em relação ao sexo, enquanto homens ganham em média R\$ 1.552,00, mulheres ganham, em média, R\$ 1.260,00. Entre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), a região urbana e a rural, quem possui maior média salarial é a RMF. (IPECE, 2018, p. 10; 61; 67-68)

O Ceará apresenta um nível histórico de concentração de renda em relação aos outros Estados do Brasil, entre os números publicados, a maior redução dessa desigualdade ocorreu na Região Metropolitana de Fortaleza (12,9%), seguida da zona Urbana (5,0%) e zona Rural (0,45%), embora a RMF mostre maior desigualdade de renda.

2.3 Marco legal do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)

Por intermédio da Emenda Constitucional n. 31/00, foi instituído em âmbito federal o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOP), que discrimina no art. 79 o seu objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação o, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Inicialmente, o fundo foi criado para vigorar até 2010 e deveria ser regulado por lei complementar (BRASIL, 2000).

Em dezembro de 2010, por meio da Emenda Constitucional n. 67, de 22 de dezembro de 2010, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a que se refere o *caput* do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi prorrogado por tempo indeterminado.

Atualmente, 23 Estados e o Distrito Federal instituíram o FECOP, exceto o Amapá, Pará e Santa Catarina. No Ceará, criado por meio da Lei Complementar n. 37, de 26 de novembro de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 29.910, de 29 de setembro de 2009, o FECOP vem como uma ferramenta de gestão de natureza contábil, com o objetivo de viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

Para isso, o art. 1º do Decreto n. 31.894, de 29 de fevereiro de 2016, as alíquotas que serão majoradas são referentes aos produtos, ao passo que, de acordo com o art. 2º, do referido Decreto, o adicional de ICMS deve ser recolhido nas seguintes operações, sendo elas o desembaraço aduaneiro, nas operações de importação dos produtos de que trata o art. 1º mencionados acima; da entrada neste Estado; das saídas internas, inclusive no fornecimento da energia elétrica e na prestação de serviço de comunicação.

Como mencionado acima, a alíquota destinada à composição FECOP incide sobre os produtos considerados supérfluos, a fim de colaborar com o enfrentamento da pobreza no Estado por meio de programas especiais destinados às áreas com maior necessidade de assistência para a população pobre, e extremamente pobre, do Ceará.

O público alvo das ações do FECOP compreende toda pessoa, grupo ou famílias, que apresente privação acentuada dos elementos básicos para sobrevivência digna.

A Lei n. 14.859, de 28 de dezembro de 2010, estabelece, em seu artigo 1º, que é considerado pobre para a inscrição em programas sociais e para a obtenção de benefícios do Estado, toda pessoa que apresente privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência digna, tais como: alimentação, habitação e vestuário, podendo comprovar o estado de pobreza em que vive através de:

- a) fatura de energia elétrica que demonstre o consumo de até 80 kwh mensais;
- b) fatura de água que demonstre o consumo de até 10 (dez) metros cúbicos mensais;
- c) comprovante de inscrição em benefícios assistenciais do Governo Federal;
- e d) comprovante de obtenção de rendimento mensal inferior a meio salário mínimo por membro do núcleo familiar.

Por meio da Lei Complementar n. 37, de 26 de novembro de 2003, os pobres foram classificados administrativamente, pela ótica monetária, pessoas que vivem com menos que $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo *per capita*.

2.4 Programas de atuação do FECOP

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza possui um público específico, estabelecido de acordo com os critérios de pobreza. Nessa sistemática, existem alguns programas que têm como objetivo a concretização da finalidade do FECOP, dividindo-se em programas assistenciais e estruturais.

Os programas assistenciais são voltados para aqueles considerados extremamente pobres. Com isso, o Estado busca favorecer o acesso a bens e serviços sociais para proporcionar o mínimo a essas pessoas que se encontram em uma situação mais vulnerável.

Os programas estruturais são destinados para os considerados pobres, a fim de proporcionar condições de acumular meios físico, humano e social, com suas ações voltadas para educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, e que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre.

Com isso, fica mais claro que os valores oriundos do FECOP têm um percurso a ser seguido junto aos programas específicos para cada necessidade da população, essas ações são integradas e transversais, a fim de garantir a otimização de recursos e insumos.

Por isso, todos os programas têm um objetivo em comum, que é buscar garantir que essas pessoas saiam da situação de pobreza e extrema pobreza, e o Estado deve criar as condições de estímulo necessárias para a população corresponder ao objetivo assistencial e estrutural do Fundo.

A gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) é realizada por meio de um Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS) e uma Gerência Executiva do Fundo (GEF), tendo como suporte operacional os executores e parceiros locais.

Quanto ao orçamento dos programas e projetos continuados, eles têm seus orçamentos e metas aprovados anualmente, que devem ser transferidos da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) direto para as Secretarias setoriais responsáveis pela implementação das ações planejadas, em caráter não reembolsável, após aprovação do CCPIS e conforme solicitação da GEF.

3 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio do método indutivo e bibliográfico, colocando a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares. Por isso, nesse método parte-se da leitura das bibliografias e documentos acerca do tema que se deseja conhecer (GIL, 2008).

A abordagem da pesquisa foi qualitativa, no que se refere à análise de como os valores do FECOP estão sendo utilizados para o bem-estar social dos mais necessitados. Conforme Creswell (2010, p. 186), “a pesquisa qualitativa é um meio para explorar e entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano. O processo de pesquisa envolve [...] as interpretações feitas pelo pesquisador acerca do significado dos dados”.

Quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva, pois investigou diversas informações acerca da destinação dos recursos do FECOP e o seu impacto para a sociedade. De acordo com Triviños (1987, *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 35), “a pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade”.

Quanto ao delineamento, a pesquisa é considerada uma pesquisa bibliográfica e documental, pois conforme Gil (2008, p. 50), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Ademais, foram utilizados como meios de pesquisa a consulta a sítios eletrônicos, revistas, reportagens, leis e outras fontes essenciais para o bom desempenho da pesquisa. Na pesquisa documental, conforme Cerro, Bervian e Silva (2007 *apud* Rocha *et al.*, 2016, p. 86) “são investigados documentos com o propósito de descrever e comparar usos e costumes, tendências, diferenças e outras características.”

O presente estudo foi realizado por meio da técnica de levantamento que, segundo Beuren, (2006) revela sua importância por extrair informações úteis para os futuros estudos ou para mapear a realidade presente de um determinado grupo ou da sociedade.

Com isso, a pesquisa buscou analisar os quatro últimos períodos disponíveis do FECOP, a fim de contribuir com os estudos envolvendo a temática. Para isso, utilizou-se da análise dos conteúdos dos relatórios oficiais do FECOP, confrontando a arrecadação com a execução da despesa orçamentária do Fundo. Os documentos disponíveis foram os Relatórios de Desempenho da Gestão bem como os Relatórios Financeiros Trimestrais, todos foram extraídos do *site* oficial do FECOP, que é gerido pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará (SEPLAG).

Foram discriminados os valores destinados para cada Secretaria de Governo, somando todos os valores, por ano, em 2015, 2016, 2017 e o primeiro semestre, no que se refere a 2018, já que o relatório anual do último ano do

estudo até o encerramento deste trabalho não estava disponível. Utilizou-se uma média do período analisado nas 16 funções de Governo, a fim de mostrar aquelas funções que mais obtiveram destinação do FECOP, elaborando um gráfico de percentual em ordem decrescente.

Foram analisados os valores destinados por região, comparando com o mapa da pobreza do Ceará. Com isso, será realizado um *ranking* das regiões que mais obtiveram destinação e, um outro, com as regiões que mais sofrem com a pobreza no Estado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Diante das premissas que norteiam esse trabalho, os dados foram analisados em tópicos únicos, conforme o estudo que segue.

4.1 A arrecadação do FECOP

Nesta seção são apresentados os resultados das análises dos Relatórios de Desempenho da Gestão do primeiro semestre de 2015 ao primeiro semestre de 2018. Na Tabela 1 são apresentados os valores relativos ao total arrecadado do Fundo.

**Tabela 1 - Total arrecadado do FECOP,
1º semestre de 2015 ao 1º semestre de 2018.**

Período	Ano			
	2015	2016	2017	2018
1º semestre	210.505.000,00	249.461.337,50	263.271.617,06	263.983.551,11
2º semestre	226.057.840,56	271.337.575,27	272.582.220,93	...
Arrecadação anual em reais	436.562.840,56	520.798.912,77	535.853.837,99	...

Fonte: Relatórios de desempenho da Gestão dos anos de 2015 a 2018, SEPLAG, adaptada pelos autores.

Houve um aumento na arrecadação do Fundo no período selecionado, tempestivamente esse fator pode ser explicado pelo aumento da arrecadação de ICMS, conforme tabela 2:

Tabela 2 - Arrecadação do ICMS

Anos estudados	Arrecadação anual do ICMS
2015	9.859.113.146,00
2016	10.436.139.901,00
2017	11.353.930.906,00
2018	11.978.962.445,00

Fonte: CONFAZ dos anos de 2015 a 2018, adaptada pelos autores.

O aumento na arrecadação do ICMS pode se justificar pelos recentes investimentos que buscam parcerias de empresas privadas para a geração de empregos e aquecimento da economia, como o Porto do Pecém, a Siderúrgica, o Aeroporto de Jericoacoara, o *hub* da *AirFrance*, dentre outras potencialidades, que indicam para uma recuperação da atividade econômica do Estado, produzindo bens e serviços para o consumo da população com um consequente aumento na arrecadação do imposto (SEPLAG, 2018).

Outro fator a se considerar é a inflação que altera o preço dos produtos, consequentemente, em dados numéricos, existe um aumento da arrecadação. Com o intuito de verificar o quanto foi arrecadado e quanto foi aplicado nos programas assistenciais e estruturais, os dados foram coletados por semestre a fim de ajudar na compreensão da porcentagem de execução do Fundo, conforme Tabela 3:

Tabela 3 - Arrecadação vs. Execução da despesa

Período	Arrecadação	Execução	Índice de execução financeira (%)
2015	436.562.840,56	437.069.494,05	100,12%
1º semestre	210.505.000,00	150.825.018,56	71,65%
2º semestre	226.057.840,56	286.244.475,49	126,62%
2016	520.798.912,77	557.772.821,42	107,10%
1º semestre	249.461.337,50	238.184.526,79	95,48%
2º semestre	271.337.575,27	319.588.294,63	117,78%
2017	535.853.837,99	525.267.669,87	98,02%
1º semestre	263.271.617,06	237.221.596,87	90,11%
2º semestre	272.582.220,93	288.046.073,00	105,67%
2018	263.983.551,11	173.414.082,19	65,69%
1º semestre	263.983.551,11	173.414.082,19	65,69%

Fonte: Relatórios de desempenho da Gestão dos anos de 2015 a 2018, SEPLAG, adaptada pelos autores.

Em 2015 e 2016 a porcentagem de execução do Fundo ultrapassou o total arrecadado, considerando somente o valor total, existe um bom desempenho quanto a aplicação da verba pelas Secretarias responsáveis, fazendo frente às necessidades da população com a aplicação dos recursos, apesar disso, existem algumas variações entre a destinação e a execução, conforme cada programa regido por sua Secretaria específica.

Já em 2017, houve 98,02% de índice de execução financeira, mostrando um saldo que poderia ter sido utilizado completamente, e diante do cenário cearense em relação aos baixos índices de uma vida digna, existe uma demanda por programas que forneçam assistência aos mais pobres. Quando existe um saldo decorrente da não utilização de recursos em um Estado pobre como o Ceará, não é uma boa alternativa, pois demonstra ineficiência na aplicação desses recursos e vai de encontro com as funções de um orçamento, sendo elas

a alocativa, distributiva e estabilizadora, funções que buscam ajustar a alocação de recursos, a distribuição de renda e a estabilidade econômica.

O Relatório de Desempenho da Gestão de 2017 informa que no ano referido a execução foi bastante eficiente, considerando todo o fluxo orçamentário, conforme a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, os três estágios da despesa pública são o empenho, a liquidação e o pagamento; mas não comenta sobre o saldo restante.

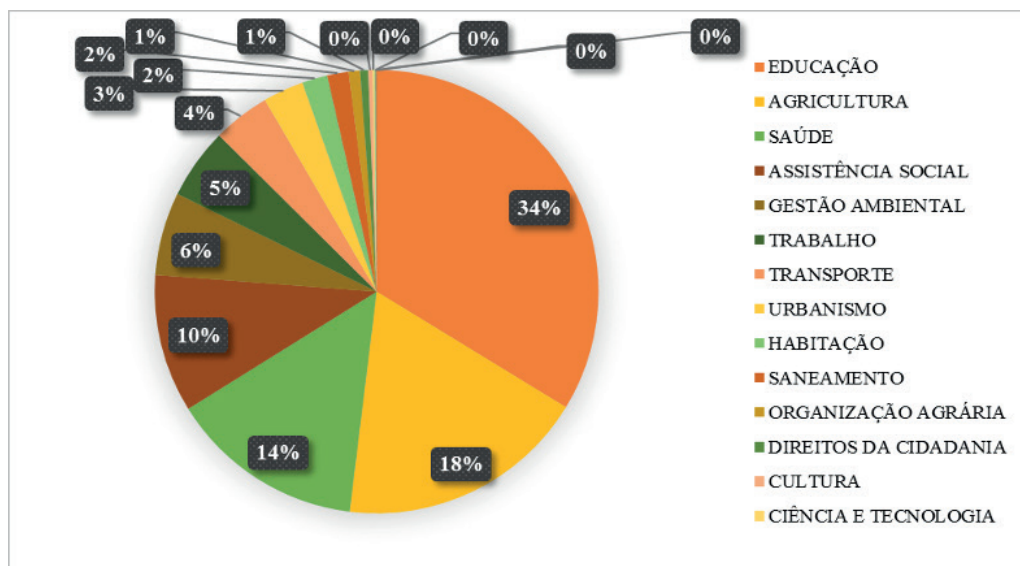
Em 2018, observa-se o menor percentual de execução comparando o primeiro semestre com o mesmo período dos anos anteriores analisados, apontando possivelmente para um resultado anual em que se repetiria a tendência de 2017 de restar um saldo positivo. Apesar disso, o Relatório do primeiro semestre de 2018 traz a mesma justificativa que a do relatório de 2017, de que a execução foi bastante eficiente, considerando o fluxo orçamentário e quando observados os dados relativos ao desempenho financeiro por Secretaria de Estado.

4.2 Execução orçamentária do Fundo por Função de Governo

Conforme determina o inciso VI, artigo 13 do Decreto n. 29.910, de 29 de setembro de 2009, é necessário que trimestralmente sejam divulgados os resultados do FECOP, com o objetivo de mostrar toda a movimentação financeira do Fundo, e evidenciar o total dos recursos arrecadados com o total dos recursos aplicados pelas secretarias setoriais que são responsáveis pela execução do FECOP.

Analisando os dados extraídos dos Relatórios de Desempenho da Gestão do período de 2015 ao primeiro semestre de 2018, foi realizada uma média dos anos estudados, a fim de obter um resultado que demonstrasse qual tem sido a prioridade de investimento por parte do Estado. Com isso, obtêm-se os seguintes dados em relação ao percentual de aplicação por Função do Governo, conforme Gráfico 1:

Gráfico 1 - Percentual de aplicação por Função de Governo



Fonte: Relatórios de desempenho da Gestão dos anos de 2015 a 2018, SEPLAG, adaptado pelos autores.

Notadamente, os recursos foram destinados para quatro principais funções, objetivando ajudar a população em questões relacionadas à educação, agricultura, saúde e assistência social.

Em relação à Educação, é importante destacar o programa Ensino Integrado à Educação Profissional, que recebeu durante o período estudado cerca de 21,60% dos recursos em relação aos outros programas, e possui como objetivo oferecer aos jovens estudantes uma formação técnica que possibilite sua inserção no mundo do trabalho. O programa faz frente à demanda social do Estado em relação aos jovens, que são mais propícios a entrar no mundo do crime, é o que aponta o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

O segundo programa da educação é o Acesso e Aprendizagem das Crianças e Jovens na idade adequada, que visa o aumento da alfabetização e aprendizagem de crianças e jovens na idade correspondente ao Ensino Fundamental, que estejam entre 0 e 16 anos de idade.

Logo em seguida, a área que mais recebeu visibilidade dos recursos do governo foi a Agricultura, com os programas Desenvolvimento da Agropecuária Familiar e Inclusão Econômica e Enfrentamento à Pobreza Rural. O Estado vem buscando tornar os agricultores familiares produtores qualificados, viabilizando o acesso a estrutura básica produtiva, de modo que tenham incrementos de renda, se tornem competitivos e tragam melhores condições de vida e bem-estar, transformando-os em produtores credenciados para comercializarem seus produtos. Vale lembrar também que esses agricultores familiares possuem um importante papel na comercialização dos produtos dos Programas de Aquisição de Alimentos e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (SEPLAG, 2018).

Em terceiro vem a Função Saúde, que conta com o programa intitulado de Atenção à Saúde Integral e de Qualidade que tem como objetivo promover a integralidade e o aprimoramento da política da atenção básica, especializada, ambulatorial e hospitalar, tendo como público-alvo a população usuária do Sistema Único de Saúde (SUS).

Por fim, a quarta maior destinação ficou para a Assistência Social, com o programa Proteção Social Básica, que visa atender às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, prevenindo situações de risco e fortalecendo os vínculos familiares e comunitários, possui como unidade de atendimento o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Também conta com o programa de Inclusão e Desenvolvimento do Trabalhador e tem como objetivo principal viabilizar maiores e melhores oportunidades de qualificação profissional, colocação no emprego e no serviço autônomo e inserção produtiva.

4.3 A aplicação dos recursos por Regiões

Nesta seção, serão analisados os valores aplicados por regiões, em 2015 o Ceará possuía 8 regiões, a partir de 2016 após uma análise das características socioeconômicas, geoambientais e culturais, para aprimorar as atividades de

monitoramento e implementação de políticas públicas estaduais, de acordo com a Secretaria do Planejamento e Gestão, o Estado passou a ser dividido em 14 regiões.

Na Tabela 4 abaixo, observa-se a antiga e a nova divisão das regiões e os respectivos percentuais de aplicação do Fundo:

Tabela 4 - Percentual de aplicação por Regiões

Regiões	2015	Regiões	2016	2017	1º sem de 2018
RMF	47,09	Cariri	9,46	9,49	10,00
Litoral Oeste	7,79	Centro Sul	4,38	3,19	3,00
Sobral/Ibiapaba	9,09	Grande Fortaleza	49,5	50,75	57,00
Sertão de Inhamuns	5,42	Litoral Leste	2,01	1,77	2,00
Sertão Central	7,81	Litoral Norte	3,59	3,86	3,00
Baturité	2,59	Litoral Oeste/Vale do Curu	3,4	2,96	3,00
Litoral Leste/Jaguaribe	6,9	Maciço de Baturité	2,52	2,97	2,00
Cariri/Centro Sul	13,21	Serra de Ibiapaba	2,39	2,44	2,00
Estado do Ceará	0,09	Sertão Central	3,94	4,88	4,00
-	-	Sertão de Canindé	2,62	2,10	2,00
-	-	Sertão de Crateús	4,8	4,85	4,00
-	-	Sertão de Inhamuns	1,82	1,61	1,00
-	-	Sertão de Sobral	5,99	5,86	4,00
-	-	Vale do Jaguaribe	3,59	3,79	3,00
-	-	Estado do Ceará	-	-	-
Dados em:	%	Dados em:	%	%	%

Fonte: Relatórios de desempenho da Gestão dos anos de 2015 a 2018, SEPLAG, adaptada pelos autores.

Em todos os anos analisados, a Região Metropolitana de Fortaleza, atualmente chamada de Grande Fortaleza, angariou mais de 45% de todos os recursos, com uma tendência de crescimento.

Em 2015, houve uma concentração de recursos na Região Metropolitana de Fortaleza com 47,70%, Cariri/Centro Sul com 13,21% e Sobral/Ibiapaba com 9,09%, juntos somaram quase 70% de todos os recursos.

Nos anos seguintes, a maior parte dos recursos ficaram com a região da Grande Fortaleza, Cariri e Sertão de Sobral, a destinação para essas regiões ficou em média 67% do total, comparando com 2015, existe uma menor concentração em números, mas isso se deve ao fato da nova divisão das regiões de planejamento.

Cabe ressaltar o número de pessoas pobres e extremamente pobres por regiões, a fim de comparar com o valor a elas destinado. Os dados foram disponibilizados pelo IPECE em 2012, e foram a base para os Relatórios de Desempenho da Gestão durante todo o período estudado. A população de pobres é estimada em 4.479.607, contendo neste universo, 1.502.924 de extremamente pobres.

A Tabela 5 foi elaborada a partir do total da população, discriminando aqueles considerados pobres, e os extremamente pobres, realizando um percentual dessa população em relação a população total, a fim de identificar nas regiões de planejamento onde essas pessoas estão mais concentradas.

Tabela 5 - Pobres e extremamente pobres nas Regiões de Planejamento

Região	População Total	População pobre (renda inferior a 1/2 salário mínimo)	percentual de pobres em relação à população total	População extremamente pobre	percentual de extremamente pobres em relação à população total
Cariri	962.018	569.554	59,20%	199.339	20,72%
Centro Sul	376.478	225.900	60,00%	90.121	23,94%
Grande Fortaleza	3.741.198	1.486.077	39,72%	294.544	7,87%
Litoral Leste	191.231	114.021	59,62%	38.837	20,31%
Litoral Norte	373.775	271.009	72,51%	128.115	34,28%
Litoral Oeste/Vale do Curu	364.116	257.178	70,63%	112.772	30,97%
Maciço de Baturité	230.523	152.117	65,99%	59.591	25,85%
Serra de Ibiapaba	335.506	226.247	67,43%	89.225	26,59%
Sertão Central	373.278	240.184	64,34%	102.478	27,45%
Sertão de Canindé	195.281	135.968	69,63%	65.061	33,32%
Sertão de Crateús	342.696	225.763	65,88%	108.941	31,79%
Sertão de Inhamuns	130.799	88.870	67,94%	39.718	30,37%
Sertão de Sobral	460.463	277.165	60,19%	103.394	22,45%
Vale do Jaguaribe	375.019	209.554	55,88%	70.788	18,88%
Estado do Ceará	-	-	-	-	-
Total	8.452.381	4.479.607	53,00%	1.502.924	17,78%

Fonte: IPECE e SEPLAG (2012), adaptada pelos autores.

Observa-se que em números absolutos, a região da Grande Fortaleza é a que concentra mais pobres e extremamente pobres. Isso pode ser explicado por ser uma região mais populosa e de sofrer com o processo migratório da sociedade vinda do interior em busca de sobrevivência e de melhores oportunidades, principalmente os jovens, que já não querem seguir os mesmos caminhos dos pais na agricultura familiar.

Foi realizado um cálculo percentual que buscou demonstrar quanto da população de cada região está classificada como público alvo do FECOP, já que essa relação direta afeta o desenvolvimento das cidades e do Estado como um todo. A região do Litoral Norte, por exemplo, possui aproximadamente 72,50% de pobres, desse total, 34,28% é extremamente pobre, e recebe em média 15 vezes menos que a região da Grande Fortaleza, que possui 39,72% do público alvo.

Em seguida, observa-se a região do Litoral Oeste/Vale do Curu, com 70,63% de pobres, desses, 30,97% são extremamente pobres, e recebeu 16 vezes menos que a maior destinação, a da Grande Fortaleza.

Essa realidade pode ser visualizada nas outras regiões conforme a Tabela 5, isso mostra que apesar das novas regiões de planejamento que sofreram nova divisão ou apenas a mudança de nome dessas regiões, os recursos continuam sendo aplicados na mesma ordem de prioridade, existindo maior destinação para a região da Grande Fortaleza, que possui maior número de pobres, mesmo que a relação direta com o total da população não seja tão expressiva se comparada às outras regiões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo demonstrar a destinação dos recursos do FECOP aos programas especiais focados na manutenção da vida da população pobre, e extremamente pobre, no Estado do Ceará, durante o período de 2015

ao primeiro semestre de 2018, como instrumento de efetivação do objetivo constitucional de erradicação da pobreza.

Verificou-se que houve um aumento na arrecadação do Fundo acompanhado pelo aumento na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços no Estado do Ceará.

No que concerne à execução da despesa, quase todo o saldo está sendo utilizado, contudo, ainda existem saldos restantes que poderiam reforçar os programas ou novas criações de programas do Fundo, visto que ainda não se atingiu completamente o seu objetivo com a sociedade público alvo do FECOP, qual seja, a erradicação da pobreza e extrema pobreza.

As funções de governo que foram prioritárias durante todo o período foram educação, agricultura, saúde e assistência social, constatando assim que o Estado, por intermédio do FECOP, busca viabilizar principalmente o acesso à educação profissional e a alfabetização na idade certa, intenta promover os agricultores familiares para desenvolvimento profissional, busca disponibilizar assistência para a população necessitada por meio do SUS e busca promover a proteção das famílias em condições de vulnerabilidade social e oportunidades de qualificação e inserção profissional.

De modo geral, o FECOP foi aplicado nas regiões que possuem maior número de pobres, sendo elas as regiões da Grande Fortaleza, Cariri e Sertão de Sobral. Existe uma grande diferença entre as três regiões que recebem mais atenção, já que a Grande Fortaleza recebeu em média metade dos recursos do Fundo.

Partindo de outro ponto, a proporção de pobres e extremamente pobres na Grande Fortaleza é a menor entre as 14 regiões, enquanto isso, o Litoral Norte tem a maior relação direta com mais de 70% da população considerada público do FECOP e recebeu em média 15 vezes menos que a região da Grande Fortaleza, que possui 39,72% do público.

A causa dessa desproporcionalidade pode ser explicada pelo fato de que a Grande Fortaleza é a região mais populosa e ainda sofre do processo

migratório das pessoas do interior do Estado, principalmente indo para a capital e as cidades metropolitanas, onde existe mais emprego, desenvolvimento e investimento.

Com isso, conclui-se que os recursos do FECOP foram destinados para a população pobre, e extremamente pobre, do Estado do Ceará, mas destaca uma ressalva referente à necessidade de maior aplicação dos recursos nas regiões que possuem mais pobres em relação à população total, pois uma região que possui mais de 70% da sociedade em estado de pobreza dificulta a manutenção da dignidade dessas pessoas.

Portanto, sugere-se a realização de uma pesquisa de campo, possuindo como amostra uma região que recebe muito investimentos e uma que recebe pouco, comparando também o quantitativo de pobres para analisar quais são as necessidades prioritárias de acordo com suas principais atividades econômicas e com as condições ambientais do local, e confrontar como os recursos são aplicados nestes municípios da amostra respeitando as necessidades expostas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Quase metade do mundo vive com menos de USD \$5.50 por dia**. The World Bank. 17 out. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2L0kckB>. Acesso em: 05 abr. 2019.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. In: HENRIQUES, R. (org). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. p. 21-48. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7708> Acesso em: 09 out. 2020.

BEUREN, Ilse Maria (coord.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2x3uA2G>. Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fortaleza, CE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2000. Disponível em: <http://bit.ly/2J0scz9>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010**. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Fortaleza, CE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2010. Disponível em: <http://bit.ly/2L2gKWx>. Acesso em: 12 abr. 2019.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da Fome**: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população. 7. ed. rev. e aumentada. São Paulo: Brasiliense, 1965.

CEARÁ. **Prestação de Contas e Relatório de Desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2015 a 2018. Disponível em: <http://bit.ly/rel5621>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CEARÁ. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2019**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/234Gxwa>. Acesso em: 02 maio 2019.

CEARÁ. **Decreto nº 29.910, de 29 de setembro de 2009**. Regulamenta a Lei Complementar Estadual, nº 37, de 26 de novembro de 2003, que institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 30 set. 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2MXRaVj>. Acesso em: 16 abr. 2019.

CEARÁ. **Decreto c 31.894, de 26 de fevereiro de 2016.** Estabelece Procedimentos relativos ao cálculo e recolhimento do adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP). Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 29 fev. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2N02XCn>. Acesso em: 16 maio 2019.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003.** Dispõe sobre a instituição do Fundo de Combate à Pobreza – FECOP. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 27 nov. 2003. Disponível em: <http://bit.ly/2L1bkeo>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CEARÁ. **Lei nº 14.859 de 28 de dezembro de 2010.** Disposições da Constituição Estadual acerca do conceito de pobreza, a forma de sua comprovação e dá outras providenciais. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, 06 jan. 2011. Disponível em: <http://bit.ly/2WWPMBU>. Acesso em: 20 abr. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CONFAZ. **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais.** Disponível em: <http://bit.ly/2MVkfAC>. Acesso em: 16 maio 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1964.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa.* **SEAD,** Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://bit.ly/2XodBXI>. Acesso em: 23 maio 2019.

HOFFMANN, R. *Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões, entre 1997 e 2005.* In: **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.** Orgs: BARROS, R.; FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. Brasília: IPEA, 2007. p. 17-40. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livrocompleto3.pdf> Acesso em: 09 out. 2020.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018. Rio de Janeiro: Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf> Acesso em: 09 out. 2020.

IPECE. **Indicadores Sociais do Ceará 2017**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/12agc9>. Acesso em: 09 abr. 2019.

LE MOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. 2. ed. Fortaleza, Ceará: Banco do Nordeste do Brasil, 2008. Disponível em: <http://bit.ly/2RrLEsp>. Acesso em: 13 mar. 2019.

MORGAN, M. M. *Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015*. **World Wealth & Income Database**, v. 12, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do milênio**. Nova Iorque: ONU, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Road Map towards the implementation of the United Nations Millenium Declaration** – report of the secretary-general. Fifty-sixth session. New York: ONU, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Millenium project**. New York: ONU, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Millenium development goals report**. New York: ONU, 2013. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20. Acesso em: 22 mar. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Millenium development goals report**. New York: ONU, 2015. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20. Acesso em: 22 mar. 2020.

ROSTOW, Walt W. *The stages of economic growth*. **The economic history review**, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2591077?seq=1> Acesso em: 09 out. 2020.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

WORLD BANK GROUP. **Poverty and shared prosperity 2018: Piecing together the poverty puzzle**. Washington: The World Bank, 2018. p. 67-69. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf> Acesso em: 09 out. 2020.

SUBMETIDO: 01/04/2020

APROVADO: 19/10/2020