

Histórico de arrecadação e de aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do estado do Ceará – Fecop

History of collection and application of public resources of the Poverty Combat Fund in the state of Ceará – Fecop

Lucas Juvencio Spinosa de Souza¹
Manuel Salgueiro Rodrigues Junior²
Aldemir Freire Moreira³

RESUMO

Diante da divergência de interesses abordada pela teoria da agência, e da importância da avaliação dos programas públicos pelos cidadãos, este estudo propõe fazer um levantamento do histórico de arrecadação e aplicação dos recursos públicos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no estado do Ceará, desde 2004 até 2016. A pesquisa foi realizada por meio de uma análise de conteúdo dos dados fornecidos pelos relatórios de desempenho e gestão no site da instituição. Concluiu-se que no histórico levantado houve excesso de recursos que poderiam ser aproveitados para a criação ou reforço de programas. Além disso, percebeu-se que as funções de governo mais priorizadas foram agricultura, educação e assistência social, mostrando que os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados, dando oportunidades de emprego por meio da agricultura familiar, fornecendo suporte à educação na ida-

1 Bacharel em Ciências Contábeis na Universidade Estadual do Ceará. E-mail: lucasspinosa@hotmail.com.br

2 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e professor do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

3 Professor e Coordenador do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: aldemir.moreira@uece.br

de certa para as crianças e incentivando a educação técnica e profissional para os adolescentes, além da assistência social, que ampara os beneficiados nas necessidades básicas, como alimentação, e os auxiliam por intermédio de projetos de inclusão social. Ademais, as macrorregiões mais beneficiadas foram a Região Metropolitana de Fortaleza, Cariri e Sertão de Sobral, indicando que os gestores do Fecop consideram que as macrorregiões mais habitadas têm maior índice de pobres e extremamente pobres, justificando a maior parcela do montante de aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, o estudo conclui que são necessários ajustes na aplicação dos valores arrecadados com intuito de manter uma constância orçamentária. Assim, evitaria excesso ou carência de recursos públicos destinados ao Fecop.

Palavras-chave: Levantamento. Fecop. Arrecadação. Aplicação. Funções de Governo. Macrorregiões.

ABSTRACT

In view of the divergence of interests approached by the Agency Theory and the importance of evaluating public programs by citizens, this study proposes to survey the collection and application history of public resources of the Poverty Combat Fund in the state of Ceará, from 2014 to 2016. The research was conducted through content analysis of the data provided by the Performance and Management Reports available on the institution's website. The historical data reveal there were surplus of resources that could be used for the creation or reinforcement of programs. In addition, the most prioritized Government functions were Agriculture, Education and Social Assistance, showing that FECOP managers aim to develop beneficiaries by

offering employment opportunities through Family Agriculture, by supporting education at the right age for children and by encouraging technical and vocational education for adolescents, in addition to Social Assistance, which supports beneficiaries in basic needs, such as free food, and assists them with social inclusion projects. Also, the most benefited macro-regions were the Metropolitan Region of Fortaleza, Cariri and Sobral Region, indicating that FECOP managers consider that the most populated macro-regions have the highest index of poor and extreme poor, justifying the largest allotment of the public resources amount. Therefore, the study concludes that adjustments are necessary in the application of collected amounts in order to maintain budgetary constancy. Thus, the surplus or lack of public resources destined to FECOP would be avoided.

Keywords: Survey. Fecop. Collection. Application. Government Functions. Macro-regions.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país marcado pelas riquezas em recursos minerais e ambientais e uma das referências na economia mundial. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017), o PIB do brasileiro fechou o ano de 2016 com 1,796 trilhão de dólares e ficou em 9º colocado, dados estes do ranking mundial dos melhores PIB no exercício de 2016, elaborado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (2017). Diante de tais índices, o Brasil seria um país considerado desenvolvido, porém, em sua história, sempre enfrentou dificuldades quando o assunto é pobreza e desenvolvi-

mento humano. No atual cenário brasileiro, o país se encontra na 79ª posição do ranking dos países desenvolvidos divulgado em 2016 por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017). Nesse Relatório, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do Brasil registrou 0,754 em uma escala que varia entre 0 e 1. Esses números mostram a dimensão da dificuldade do país para lidar com o desenvolvimento social, pois sua economia reflete a de países desenvolvidos, entretanto, o índice que calcula a qualidade de vida da população não está no mesmo patamar.

Nesse contexto, o Ceará, que é um estado historicamente pobre, compartilha do mesmo problema, porém com agravantes da falta de recursos hídricos na região do Sertão nordestino e da falta de investimentos básicos, contribuindo significativamente para extrema pobreza.

Vista toda a situação do país, o Governo Federal instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop) através da Emenda Constitucional nº 31/2000 (BRASIL, 2000b), com a finalidade de combater a pobreza no Brasil. Em 2003, por meio da Lei Complementar nº 37/2003 (CEARÁ, 2003), o governo cearense fundou o Fecop com a intenção de diminuir o índice de pobreza e de extrema pobreza no estado, fornecendo suprimentos básicos para a sobrevivência dessas famílias e auxílio na formação profissional dos beneficiados com o intuito de dar perspectiva de uma vida digna por meio de um trabalho. Além disso, o Fecop vem contribuindo para melhoria na qualidade de vida da população pobre criando projetos em diversas áreas como: agricultura, saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, habitação, desenvolvimento agrário, entre outras.

Diante do exposto, o Fecop é um programa assistencialista fornecido pelo Governo do Estado do Ceará que demanda gastos públicos, dessa forma, diante da escassez de recursos desse setor e da imprescindível intervenção governamental para atender à população mais carente, faz-se necessária uma avaliação do programa por parte dos cidadãos para ter uma noção se os gastos foram aplicados consoante à finalidade do Fecop ou se foram utilizados para interesses divergentes ao programa, de acordo com a problemática abordada pela teoria da agência, que será tratada no decorrer deste artigo.

Em vista da importância da avaliação dos programas públicos pelos cidadãos, assim como a mensuração dos gastos aplicados aos projetos, este artigo busca analisar a evolução dos orçamentos públicos aplicados ao Fecop, desde seu primeiro ano de atividade, em 2004, até 2016, realizando um levantamento dos dados fornecidos no site da instituição.

Diante disso, surge a questão de pesquisa: como se caracteriza a evolução dos recursos arrecadados e aplicados no âmbito do Fecop ao longo do período de 2004 a 2016?

Para responder a esse questionamento, o estudo tem como objetivos específicos fazer uma comparação do total de arrecadação com o de aplicação por meio de um fluxo de caixa; detalhar os gastos por funções de governo e identificar as que foram mais investidas pelos recursos aplicados no Fecop; e fazer um levantamento dos gastos do Fecop por macrorregião.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Fecop é um programa fomentado por recursos pú-

blicos, sendo assim, há a importância de uma avaliação pelos cidadãos para que haja um controle nos gastos utilizados pelos gestores do programa. Entretanto, para que ocorra essa avaliação popular, é imprescindível a existência de um meio eletrônico que forneça acesso rápido, fácil e com informações confiáveis. Visando essa necessidade foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o intuito de, entre outros aspectos, regularizar a transparência no setor público e incentivar a participação popular na análise dos gastos por meio de portais eletrônicos.

Nesse contexto, Platt Neto et al. (2007) mencionam que a LRF é fundamentada nos princípios de planejamento, de transparência e da participação popular. Além disso, eles completam dizendo que a participação popular é um alicerce do controle social que depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois, sem as devidas informações, a sociedade não pode acompanhar a gestão.

A teoria da agência, explicada por Jensen e Meckling (1976), trata do relacionamento entre agentes nas trocas econômicas, nas quais um ator (o principal) tem poder sobre o comportamento de um outro ator (o agente) em seu favor, devido à celebração de um contrato que delega autoridade de tomadas de decisões para os agentes. Um dos problemas de agência, segundo Hatch (1997), envolve o risco de o agente agir de acordo com seus interesses em vez dos do principal. Para evitar os problemas de divergência de interesses, são realizados contratos cujo objetivo é alinhar os interesses dos agentes com os de seus principais.

Nesse escopo, Jensen e Meckling (1976) afirmam que

para alinhar os interesses do principal deve-se criar mecanismos de incentivo e controle do comportamento do agente para que haja uma convergência dos objetivos, podendo ser positivos como prêmios de compensação e planos de incentivos ou negativos como penalidades contratuais e demissões.

No âmbito da administração pública, Piscitelli (1998, p. 74) explica:

é necessário que os agentes políticos (principal) implementem mecanismos de controle interno sobre os agentes burocráticos (agente) com intuito de minimizar os problemas de agência quais são: verificação das operações sob aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; avaliação da eficiência que concerne os meios empregados; avaliação da eficácia, que verifica a ação dos programas e, por fim, a avaliação dos resultados.

Sanchez e Araújo (2005) afirmam que a preocupação maior no controle interno está essencialmente nas partes formalista, como o processo contábil, e legal das operações, entretanto, os demais objetivos ficam confinados à fragilidade de execução.

Posto isso, o Governo Federal brasileiro, com o intuito de combater o crescente nível de pobreza que se instalava no país, instituiu, a Emenda Constitucional nº 31/2000. A emenda incluiu o artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que diz:

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (BRASIL, 2000b)

A referida Emenda Constitucional nº 31/2000 (Ibidem) também prorrogou a possibilidade de o governo desvincular a receita até o ano de 2010 e autorizou, para financiamento desses novos Fundos, a criação de um adicional de até 2% na alíquota de ICMS sobre produtos e serviços supérfluos.

No Ceará, o Fecop, criado através da Lei Complementar nº 37/2003 (CEARÁ, 2003), e regulamentado pelo Decreto nº 29.910/09 (CEARÁ, 2009), trata-se de um fundo especial de gestão, de natureza contábil, cuja finalidade consiste em viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do estado, 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 e combate à seca, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

Sendo assim, o Fecop busca reduzir de maneira sistemática a pobreza do Ceará, auxiliando a população inserida abaixo dos níveis dignos de subsistência. Para atingir tal objetivo, são elaborados programas vinculados e financiados pelo Fecop que buscam dar assistência integral às famílias das áreas assistidas, visando a reintegração ao mercado de trabalho dos indivíduos pertencentes a essas famílias, o que possibilitaria o acesso à renda, bem como aos bens e serviços de primeira necessidade, de forma digna.

Dessa forma, ocorre que esses fundos de combate à pobreza são promovidos pelos estados da Federação, Distrito Federal e municípios, como verdadeiras frentes de enfrentamento contra a pobreza e miséria extrema, com a participação da comunidade e o poder público local e regionais. Segundo o artigo 2º da Lei Complementar nº 37/2003:

I – a parcela do produto da arrecadação correspondente ao adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre os produtos e serviços abaixo especificados tais como: bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, e de outras receitas que vierem a ser implementadas pelos governos dos estados; II – dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias; III – doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; IV – receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos; V – outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo. (CEARÁ, 2003)

Segundo Holanda (2006), as ações e os projetos governamentais são ofertados por políticas de transferência de renda de caráter compensatório, focando no contingente dos pobres crônicos, grupos mais vulneráveis às adversidades e com potencialidade, ou seja, aqueles que precisam de um apoio inicial e temporário. Além das ações de transferência de renda, são ofertadas também políticas estruturantes, visando a melhoria das condições de educação, saúde, participação na vida da sociedade, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, cooperativismo, apoio à comercialização dos produtos das microempresas, etc. Portanto, devem criar condições e estimular a população a sair da pobreza.

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará tem como principal público-alvo as famílias que se encontram abai-

xo da linha de pobreza, que vivem com uma renda per capita de até meio salário-mínimo e ainda famílias que tem uma renda per capita de até 70 reais, consideradas em situação de extrema pobreza, tanto no contexto de estado como nacionalmente. As ações não devem ser realizadas de forma isolada entre essas famílias, mas integradas por meio de ações conjuntas e comunitárias para o enfrentamento da pobreza no Ceará.

Holanda (Ibidem) define os princípios norteadores do Fecop com a finalidade de promover mudanças estruturantes que possibilitem um efetivo combate à pobreza no estado do Ceará que são: (1) transparência, (2) participação, (3) controle, (4) sustentabilidade, (5) corresponsabilidade social e (6) eficácia, eficiência e efetividade. Em cada ano de execução, é emitido o relatório financeiro com a finalidade de transparecer como e onde foram gastos os recursos públicos nos projetos do Fecop.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi produzido por meio de um levantamento, realizando análise de conteúdo dos relatórios de desempenho e gestão fornecidos no site do Fundo Estadual de Combate à Pobreza ao longo do período de 2004 a 2016.

Em relação a essa técnica, Gil (1999) salienta que o levantamento é útil em pesquisas de opinião e atitude, no entanto, pouco indicado no estudo de problemas referentes a relações e estruturas sociais complexas, devido à pouca profundidade sobre o fenômeno ou objeto de análise. Porém, Beuren et al. (2006, p. 86) dizem que “não deixa de ser uma técnica tão importante quanto às mais complexas, pois levantam informações

que podem ser úteis para os futuros estudos mais específicos ou mesmo mapear a realidade de determinada população”.

Diante disso, visando a importância do levantamento de informações sobre o Fecop, este artigo busca contribuir com futuros estudos focados no Fundo de Combate à Pobreza, contribuindo para o desenvolvimento científico e acadêmico.

Com relação à análise de conteúdo, Bardin (2011) explica que se constitui de várias técnicas nas quais se busca descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação. Dessa forma, a técnica é composta por procedimentos sistemáticos que proporcionam a investigação de indicadores (quantitativos ou não), permitindo a realização de inferência de conhecimentos. Bardin (Ibidem) completa mencionando que a função primordial da análise de conteúdo é o desvendar crítico. Na época, estudos sobre esse tema visavam incidir em diferentes fontes de dados, entre elas estão os relatórios oficiais. Visto isso, este estudo trata-se de uma análise de conteúdo dos relatórios oficiais extraídos do site institucional do Fecop.

Quanto ao tratamento, a abordagem inicial foi realizada por um levantamento anual da quantia arrecadada e aplicada pelo Fecop. Os dados foram extraídos dos Relatórios de Desempenho e Gestão de todos os anos. Somaram-se os valores e, em seguida, foram confrontados para conferir se a cada ano o que foi recebido foi efetivamente gasto no programa.

No estudo feito por funções de governo, os dados foram levantados nos relatórios de desempenho e gestão a partir de 2008 até 2016. O restante dos relatórios publicados nos anos de 2004 a 2007 não tinham as informações dos gastos do Fecop discriminadas por funções de governo, por isso o estudo se limitou aos anos de 2008 a 2016. Ademais, a análise foi feita

nas 20 funções que receberam recursos advindos do programa. O valor total gasto durante cada ano é dividido entre as funções de governo, não necessariamente em todas. Dessa forma, foi feita uma porcentagem das funções que receberam mais recursos públicos no histórico do Fecop e, em seguida, foi elaborado um ranking a partir das médias percentuais históricas.

As macrorregiões foram publicadas nos relatórios de desempenho e gestão a partir do ano de 2007. Em vista disso, o restante dos anos de 2004 a 2006 foram desconsiderados no estudo por macrorregiões. Além disso, houve a mudança na divisão das macrorregiões, de acordo com a Lei Complementar nº 154/2015 (CEARÁ, 2015), que passou de 8 para 14 macrorregiões no estado do Ceará.

Em face disso, o estudo foi realizado em duas partes: a primeira considerando o período de 2007 a 2015 com a divisão antiga; a segunda parte, com a nova divisão, o ano de 2016. Foi feito o levantamento do histórico de valores alocados por macrorregião e uma porcentagem anual para, posteriormente, obter uma média de todos os anos. Posto isso, teve o intuito de perceber qual macrorregião foi mais beneficiada pelos recursos públicos aplicados ao Fecop.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Por meio de uma análise dos relatórios de desempenho físico e financeiro publicados desde 2004 a 2016 sobre o Fundo de Combate à Pobreza, a Tabela 1 demonstra o histórico de arrecadação e de aplicação com a correção monetária. Além do mais, indica os saldos e o índice de aplicação de execução financeira.

Tabela 1: Evolução dos recursos arrecadados e aplicados pelo Fecop – 2004 a 2016

| Ano | Arrecadação ⁴ (em R\$) | Aplicação (em R\$) | Saldo (em R\$) | Índice de execução |
|-------|-----------------------------------|--------------------|----------------|--------------------|
| 2004 | 217.632.998,51 | 185.361.718,59 | 32.271.279,92 | 85,17% |
| 2005 | 312.895.548,51 | 269.640.565,51 | 43.254.983,00 | 86,18% |
| 2006 | 336.955.162,90 | 334.865.195,10 | 2.089.967,80 | 99,38% |
| 2007 | 333.634.972,87 | 251.312.952,81 | 82.322.020,06 | 75,33% |
| 2008 | 327.355.666,03 | 240.369.047,65 | 86.986.618,38 | 73,43% |
| 2009 | 359.375.166,79 | 325.087.545,95 | 34.287.620,84 | 90,46% |
| 2010 | 390.031.005,58 | 444.615.624,50 | ■54.584.618,92 | 113,99% |
| 2011 | 394.454.801,89 | 312.980.281,07 | 81.474.520,82 | 79,35% |
| 2012 | 414.838.804,87 | 305.628.884,35 | 109.209.920,52 | 73,67% |
| 2013 | 413.331.542,08 | 403.014.111,71 | 10.317.430,37 | 97,50% |
| 2014 | 462.122.961,89 | 457.000.482,65 | 5.122.479,24 | 98,89% |
| 2015 | 470.291.392,65 | 470.793.513,97 | ■502.121,32 | 100,11% |
| 2016 | 523.611.226,90 | 560.784.794,66 | ■37.173.567,76 | 107,10% |
| Total | 4.956.531.251,47 | 4.561.454.718,52 | 395.076.532,95 | 92,03% |

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop⁵

Ao analisar a Tabela 1, é possível verificar que foi registrado um total de arrecadação de R\$ 4.956.531.251,47, advindos das fontes de recursos do Fecop. Nesse período, pode-se observar uma evolução anual da arrecadação que foi gerada por consequência do crescimento do recolhimento do ICMS para o Tesouro do Estado do Ceará.

Para se ter uma visão desse crescimento, em 2004 foram arrecadados R\$ 217.632.998,51, e, em 2016, esse valor chegou a R\$ 523.611.226,90. Dessa forma, houve um crescimento de 141% no volume de arrecadação nesse período.

4 Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para dezembro de 2016.

5 Disponível em: <<https://goo.gl/Z6emAU>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

Em relação à aplicação total de recursos, o valor chegou, em 2016, a R\$ 4.561.454.718,52 investidos nos projetos assistencialistas, abordados neste artigo, aplicados à população pobre e extremamente pobre do estado do Ceará.

Levando em consideração o histórico dos gastos, houve um aumento em decorrência do número de projetos que, em 2004, iniciou com 41 programas cujos custos aplicados foram de R\$ 185.361.718,59. Em 2016, foram gastos R\$ 560.784.794,66 para custear 263 programas em todo estado. Um avanço de 203% no valor total aplicado tendo como referência os anos de 2004 e 2016. Dessa forma, com o avanço do número de projetos nos anos analisados, o aumento nos gastos de recursos públicos torna-se uma consequência esperada.

Além de tudo, pode-se observar que os saldos anuais foram inconstantes durante todo o período estudado. Alguns anos sobraram recursos, em outros faltaram. Sendo assim, foi feita uma porcentagem chamada índice de aplicação da execução financeira para verificar se esses montantes arrecadados foram realmente todos aplicados. É necessário que esse indicador esteja o mais próximo possível do 100%, pois os recursos arrecadados anualmente pelo Fecop deveriam ser inteiramente aplicados nos programas fomentados pelo governo.

Pode-se identificar na Tabela 1 que em vários anos o índice de execução financeira não chegou aos 100%. Em outros, foi gasto mais do que arrecadado pelo Fundo de Combate à Pobreza. O resultado dessa inconstância na execução dos gastos públicos gerou uma sobra de R\$ 395.076.532,95⁶ que poderia ser utilizada para reforçar os programas existentes ou criar projetos de assistência aos pobres, assim atingindo um maior

⁶ Diferença entre o total arrecadado e aplicado: R\$ 4.956.531.251,47 - R\$ 4.561.454.718,52 = R\$ 395.076.532,95.

número de beneficiados pelo Fecop. Esse excesso de recursos pode ser resultado de conflito de interesses entre os gestores do programa, visto na teoria da agência, ou má administração dos recursos públicos.

4.1 Funções de governo

Por meio das informações fornecidas pelos relatórios de desempenho de gestão disponibilizados pelo Fecop, foi realizado um levantamento dos dados e, em seguida, uma análise anual dos gastos por função de governo entre o período de 2008 a 2016 (período disponibilizado pelo site da instituição). A análise foi executada mediante um cálculo de percentual das funções de governo sobre o total gasto durante o ano. Posteriormente, foi feita uma média desses percentuais de cada ano por função para, assim, poder elaborar um ranking de prioridades de aplicação dos recursos do Fecop apresentados na Tabela 2.

Tabela 2: Ranking de investimentos das funções de governo

| Ranking | Função | % |
|---------|--------------------|--------|
| 1 | Agricultura | 29,82% |
| 2 | Educação | 19,41% |
| 3 | Assistência social | 15,91% |
| 4 | Trabalho | 8,35% |
| 5 | Habitação | 7,58% |
| 6 | Saúde | 4,86% |
| 7 | Urbanismo | 2,42% |
| 8 | Saneamento | 2,41% |
| 9 | Transporte | 2,07% |
| 10 | Gestão ambiental | 1,98% |
| 11 | Energia | 1,58% |

| | | |
|----|-------------------------|-------|
| 12 | Direitos da cidadania | 1,01% |
| 13 | Desporto e lazer | 0,96% |
| 14 | Cultura | 0,75% |
| 15 | Organização agrária | 0,59% |
| 16 | Ciência e tecnologia | 0,15% |
| 17 | Comunicações | 0,09% |
| 18 | Reserva de contingência | 0,02% |
| 19 | Administração | 0,01% |
| 20 | Comércio e serviços | 0,01% |

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

Diante do levantamento dos dados, pode-se observar que as funções mais beneficiadas ao longo de todo o período apreziado foram agricultura, educação e assistência social, que tiveram 65,14% dos recursos aplicados pelo Fecop. Logo em seguida, as funções trabalho, habitação e saúde formam um segundo grupo de prioridades do programa somando um percentual de 20,80% do recurso total. Ademais, encontram-se as áreas que o Fecop prioriza em menor escala, entre elas estão: urbanismo, saneamento, transporte, cultura, lazer, entre outras funções de governo, que somam 14,06% do histórico de recurso gastos no período em estudo.

Segundo os relatórios de desempenho e gestão, os projetos executados na agricultura são realizados por meio dos programas chamados Desenvolvimento Agropecuário e Programa Enfrentando à Pobreza. Essas áreas são mais investidas pelo fato de combater a pobreza local, assim como fomentar boa parte da produção agrícola no estado do Ceará.

Comumente associa-se a agricultura familiar apenas à geração de postos de trabalho na zona rural e à produção de alimentos para o autoconsumo. Esses fatos são relevantes, porém

deve ser destacada a importância econômica desse segmento, que, segundo o último Censo Agropecuário realizado em 2006, é responsável por aproximadamente dois terços do que chega à mesa do cearense.

Apesar da participação elevada na produção agrícola do estado, o número de produtores de base familiar em situação de pobreza no Ceará é extremamente elevado. A participação expressiva da produção oriunda da agricultura familiar no volume total produzido ocorre em função do número elevado de produtores, assim, o valor obtido em cada unidade de produção é insuficiente para garantir uma renda familiar capaz de superar a situação de pobreza.

A educação é executada por meio dos programas chamados Ensino Médio Articulado à Educação Profissional e Aprendizagem das Crianças na Idade Certa. O primeiro programa tem o objetivo de incluir uma formação técnica à educação profissional contratando professores capacitados para o ensino técnico. Além disso, inclui projetos que visam a modernização e construção de novas escolas da rede pública de ensino médio integrado à educação profissional.

O outro objetiva, com ações de incentivo (concessão de prêmio para escolas e alunos que obtiveram o melhor desempenho), melhorar a qualidade da educação nas escolas de ensino fundamental e, por meio de parceria com os municípios, aprimorar e ampliar as escolas desse nível educacional, além da contratação de novos professores para atuação no ensino infantil.

O programa Assistência Social tem o objetivo de desenvolver ações de Proteção Social Básica e Especial, além de contribuir para a segurança alimentar e nutricional da parcela mais pobre da população por meio da operacionalização do

restaurante popular Mesa do Povo. Além disso, busca integrar os beneficiados por meio dos empreendimentos produtivos, coletivos e individuais com vistas à promoção social de seus usuários e à conquista de sua autonomia.

Dessa forma, os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados dando oportunidades de emprego na agricultura familiar, oferecendo suporte na educação para as crianças e adolescentes, além da assistência de projetos de inclusão social.

4.2 Macrorregiões

Para analisar os gastos aplicados pelo Fecop por macrorregião, foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo site da instituição por intermédio dos relatórios de desempenho de gestão no período de 2007 a 2016.

De 2007 a 2015, o estado do Ceará era dividido em 9 macrorregiões. Em 2015, com a nova divisão, passou a ter 14 macrorregiões. Diante dessa situação, este estudo foi produzido em duas partes: a primeira com a divisão das macrorregiões antigas, no período de 2007 a 2015, e a segunda com a nova divisão das macrorregiões, que passou a ser utilizada em 2016.

A análise foi executada mediante um cálculo de percentual das macrorregiões sobre o total gasto durante o ano. Em seguida, foi feita uma média desses percentuais de cada ano por macrorregião para uma posterior elaboração de um ranking de prioridades de aplicação dos recursos do Fecop exposto na Tabela 3.

Tabela 3: Ranking de investimentos das macrorregiões

| Ranking | Macrorregiões | % |
|----------------|-----------------------------------|----------|
| 1 | Região Metropolitana de Fortaleza | 38,47% |
| 2 | Cariri/Centro Sul | 13,52% |
| 3 | Sobral/Ibiapaba | 9,78% |
| 4 | Sertão Central | 9,11% |
| 5 | Litoral Oeste | 7,49% |
| 6 | Sertão dos Inhamuns | 6,62% |
| 7 | Litoral Leste/Jaguaribe | 6,34% |
| 8 | Estado do Ceará | 6,12% |
| 9 | Baturité | 2,56% |

Fonte: Relatórios de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

No período de 2007 a 2015, de acordo com divisão das macrorregiões antigas, pode-se observar que a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi a obtentora de 38,47% dos recursos provenientes do Fundo de Combate à Pobreza. O relatório de desempenho e gestão do ano de 2015 diz que o fato se explica face ao elevado número de pessoas pobres e extremamente pobres que povoam aquela região e que chamam atenção das políticas públicas do governo, de modo a delas se beneficiarem, mediante a execução de programas assistenciais e estruturantes que tanto necessitam, e, bem assim, cumpre ao estado cuidar.

Em seguida encontram-se, respectivamente em 2^a e 3^a posição, as macrorregiões do Cariri/Centro Sul e Sobral/Ibiapaba, que são consideradas polos econômicos do Ceará e contêm grandes populações que também compartilham da grande desigualdade social. Ademais, aparecem as outras macrorregiões que recebem menos investimentos do Fundo de Combate à Pobreza por conterem menos municípios e populações menos numerosas. Em 2016, após a mudança na divisão das macror-

regiões, algumas nomenclaturas foram alteradas, outras apenas se dividiram. A Tabela 4 demonstra as novas terminologias com os respectivos percentuais.

Tabela 4: Recursos aplicados por macrorregião após nova divisão

| Ranking | Macrorregião | % |
|---------|------------------------------|--------|
| 1 | Grande Fortaleza | 49,50% |
| 2 | Cariri | 9,46% |
| 3 | Sertão de Sobral | 5,99% |
| 4 | Sertão dos Crateús | 4,80% |
| 5 | Centro Sul | 4,38% |
| 6 | Sertão Central | 3,94% |
| 7 | Vale do Jaguaribe | 3,59% |
| 8 | Litoral Norte | 3,59% |
| 9 | Litoral Oeste/Vale do Acaraú | 3,40% |
| 10 | Sertão de Canindé | 2,62% |
| 11 | Maciço do Baturité | 2,52% |
| 12 | Serra da Ibiapaba | 2,39% |
| 13 | Litoral Leste | 2,01% |
| 14 | Sertão dos Inhamuns | 1,82% |

Fonte: Relatório de desempenho e gestão disponibilizados no site do Fecop

A análise dos recursos alocados por macrorregião que foi realizada entre 2007 a 2015, período no qual estava vigente a divisão antiga, foi possível perceber que a Região Metropolitana de Fortaleza obteve os maiores investimentos pelo fato de ter o maior número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A RMF obteve 38,47% do total de recursos destinados ao Fecop. Logo em seguida, as macrorregiões do Cariri/Centro Sul e Sobral/Ibiapaba tiveram, respectivamente, o segundo e o terceiro lugar no ranking de prioridades de inves-

timento do programa.

Em 2016, apesar da nova divisão das macrorregiões do estado do Ceará, a antiga RMF, agora chamada de Grande Fortaleza, ainda carrega a prioridade de investimento do Fundo com 49,5% do total investido no ano, juntamente com as macrorregiões do Cariri, que recebeu 9,46% e do Sertão de Sobral que obteve 5,99% do total de repasses por macrorregião. Em vista dessa situação, pode-se perceber que a mudança na divisão das macrorregiões não interferiu na alocação regional dos recursos aplicados pelo Fecop, mostrando que ela ocorre de acordo com o número de pobres e extremamente pobres localizados nas macrorregiões.

5 CONCLUSÃO

Por meio deste estudo, pode-se constatar que houve uma grande evolução no histórico financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará desde sua fundação em 2003 até 2016. De um modo geral, essa evolução no montante de arrecadação entre os anos de 2004 e 2016 ocorreu devido ao aumento do faturamento do ICMS do estado do Ceará. Entretanto, houve, também, um aumento significativo no número de projetos, que iniciou, em 2004, com 41 e, em 2016, fechou com 263 projetos assistencialistas aplicados por meio de diversas áreas do governo.

Ao comparar o montante de aplicação com o de arrecadação, pode-se concluir que não foram utilizados todos os recursos disponíveis para o Fecop, sobrando um valor residual de R\$ 395.076.532,95. Visto isso, tal valor poderia ter sido utilizado para criar projetos ou reforçar financeiramente alguns

existentes. Em face do exposto, a causa dessa situação pode ter várias explicações, desde o desconhecimento do fluxo de caixa de recursos do Fecop, passando por uma má gestão dos recursos públicos ou por divergências de interesses dos executores dos projetos. A busca por essa explicação pode ser objeto de novas pesquisas.

Verificou-se ainda que as funções de governo que receberam mais investimentos foram agricultura, educação e assistência social. Diante disso, conclui-se que os gestores do Fecop visam o desenvolvimento dos beneficiados dando oportunidades de emprego na agricultura, oferecendo suporte na educação para as crianças e adolescentes, além da assistência por meio de projetos de inclusão social.

Constatou-se também que as macrorregiões mais beneficiadas pelo repasse de recursos do Fecop foram as mais povoadas do estado do Ceará, ou seja, que têm maior probabilidade de existir pessoas necessitadas dos benefícios do programa.

Dessa forma, este artigo conclui que são necessários ajustes na alocação completa dos valores arrecadados com o intuito de manter uma constância orçamentária, assim, evitando o excesso ou a escassez de recursos públicos destinados ao Fecop.

Faz-se necessário, também, um estudo das funções de governo, mais especificamente a agricultura familiar, que, apesar da grande produção, ainda carrega um elevado número de pobres por insuficiência de pagamentos dignos de renda familiar e elevado número de produtores. Além disso, seria pertinente elaborar um censo nos locais de execução dos programas para se ter uma noção das funções que merecem mais prioridades na opinião dos beneficiados.

Seria relevante ainda uma pesquisa por macrorregiões para se ter uma noção se as áreas que tem maior população são

realmente as que englobam maior número de pobres e extremamente pobres. Assim, concluiria se, de fato, essas macrorregiões merecem a priorização dos recursos públicos.

Por fim, sugere-se que sejam realizadas pesquisas voltadas para análise da correlação dos investimentos realizados no Fecop com indicadores que monitorem o nível de pobreza da população beneficiada.

REFERÊNCIAS

AS 15 maiores economias do mundo. **Instituto de Pesquisa das Relações Internacionais**, Brasília, DF, 21 jun. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/NPKpMa>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEUREN, I. M. et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000a. Disponível em: <<https://goo.gl/qKPyQX>>. Acesso: 15 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a alteração do 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. 2000b. Disponível em:

<<https://goo.gl/CQ1i6a>>. Acesso: 18 jul. 2017.

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 do Ceará**, Fortaleza, 27 nov. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/YmE2v1>>. Acesso: 18 jul. 2017.

CEARÁ. Lei Complementar nº 154, de 20 de outubro de 2015. Define as regiões do estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 22 out. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/3KCUvq>>. Acesso: 18 jul. 2017.

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: <<https://bit.ly/2KfnCgq>>. Acesso: 18 jul. 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HATCH, M. J. **Organization theory: modern symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 1997.

HOLANDA, M. C. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop)**. Fortaleza: Ipece, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2BXdDeA>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, p. 305-360, 1976.

PISCITELLI, R. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília, DF: Esaf, 1998.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano no mundo**. Nova York, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/EtJF-VU>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SANCHEZ, O. A.; ARAÚJO, M. A corrupção e os controles internos do Estado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 65, p. 137-173, 2005.

Recebido: 20/10/2017

Aprovado: 11/04/2018