



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN)
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

FECOP

Fundo Estadual de Combate à Pobreza



Fundamentos e Resultados

FECOP

**Fundo Estadual de
Combate à Pobreza**

Fundamentos e Resultados

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara - Governador

Francisco de Queiroz Maia Júnior - Vice Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Vicente Cavalcante Fialho - Secretário

Antônio Sérgio Montenegro Cavalcante - Secretário Adjunto

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda - Diretor Geral

Pedro Jorge Ramos Vianna - Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa - Diretor de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n - Edifício SEPLAN - 2º andar

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora - Cambéba

CEP - 60.839-900 - Fortaleza-CE

Telefones: (85) 3101.3496/3101.3521

E-mail: ipece@ipece.ce.gov.br

<http://www.ipece.ce.gov.br>

Marcos Costa Holanda
Antônio Lisboa Teles da Rosa
Keyla Christina Albuquerque
Cláudio André Gondim Nogueira
Leandro Oliveira Costa

FECOP

**Fundo Estadual de
Combate à Pobreza**

Fundamentos e Resultados

Fortaleza
2006

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda - Diretor Geral

Pedro Jorge Ramos Vianna - Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa - Diretor de Estudos Sociais

FICHA TÉCNICA

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Dulcineide Bessa

NORMALIZAÇÃO

Helena Fátima Mota Dias

CAPA E ILUSTRAÇÕES

Mário Aragão

FOTOS CAPA

Nâmio Evangelista Cavalcante e Banco de Imagens IPECE

IMPRESSÃO

Copyright © 2006 IPECE.

H724f Holanda, Marcos Costa

Fundo Estadual de Combate à Pobreza
(FECOP); fundamentos e resultados/Marcos
Costa Holanda et al. Fortaleza : IPECE, 2006.

73 p

1. Pobreza - Ceará. I - Título.

CDU 339.12(813.1)

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

Apresentação

O Brasil, embora seja um país rico em termos de recursos materiais e ambientais, é marcado por uma distribuição bastante desigual da renda entre seus cidadãos e pela existência de um grande número de pobres e indigentes. O Ceará compartilha do mesmo problema, com o agravante de ter deficiências na sua dotação de recursos relativamente a outros estados e regiões do Brasil, além de sofrer com as adversidades climáticas.

A superação dessa situação desfavorável não poderá ser efetuada em curto intervalo de tempo, já que o problema em questão é multidimensional e passa por mudanças estruturais importantes, que são necessárias para que os menos favorecidos possam superar a condição de pobreza e indigência. Entretanto, o problema é urgente e não é possível esperar anos ou décadas para que os resultados apareçam, tornando-se necessária a adoção de políticas que possam reduzir os níveis de pobreza também no curto prazo.

Nesse contexto, aproveitando-se do conhecimento de experiências existentes tanto no exterior como no Brasil, e considerando os aspectos característicos da realidade cearense, o Governo do Estado do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) através da Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003, regulamentando-o pelo Decreto nº 27.379, de 01/03/2004. Cronologicamente, o Ceará foi o terceiro Estado a instituir um fundo de combate à pobreza, antecedido apenas pela Bahia e o Rio de Janeiro.

De forma sintética, pode-se considerar que o principal objetivo do FECOP é o de reduzir a pobreza no Estado do Ceará, combatendo as suas causas e não apenas as suas conseqüências.

Assim, o presente trabalho apresenta algumas diretrizes e princípios que orientaram a implementação do FECOP, bem como seus resultados nos anos de 2004 e 2005. Para tanto, o texto está estruturado em duas partes.

Na Parte 1, apresenta-se o marco conceitual que fundamentou a criação do FECOP, com destaque para a concepção adotada de que a pobreza é um fenômeno que deve ser combatido nas dimensões de curto, médio e longo prazo, ressaltando sua origem, sua evolução e sua dinâmica.

Na concepção de curto prazo promove-se a assistência às famílias que se encontram em situação de risco ou vulnerabilidade. Todavia, a estratégia principal de um programa desta natureza é criar meios para que os pobres possam, ao longo de certo horizonte de tempo, migrar para a condição de não pobre. Portanto, as propostas veiculadas têm como finalidade fortalecer as condições de acesso à renda, por parte de um expressivo segmento da população que se encontra excluída do mercado de trabalho e do consumo de bens e serviços essenciais para sobrevivência humana de forma digna e com perspectivas de um futuro melhor.

Em seguida, são expostas algumas estatísticas que dão um dimensionamento geral do problema no Ceará. São apresentados, também, os princípios norteadores e a estratégia para operacionalização do Fundo. E, finalmente, são propostos alguns dos programas que irão compor as ações a serem implementadas e sumariada sua estrutura de funcionamento.

Já na Parte 2, mostram-se os resultados do FECOP no que diz respeito à alocação de recursos e à seleção das áreas prioritizadas e dos projetos integrantes durante o ano de 2005, comparando-o com o desempenho do Fundo em 2004.

Os resultados são discutidos com base nas informações disponíveis nas fichas técnicas dos projetos, nos relatórios de desempenho e nas estatísticas fornecidas pela Gerência Executiva do FECOP (GEF). De posse dos dados, torna-se possível elaborar um panorama da situação atual em que se encontra o FECOP.

Essa parte do estudo foi estruturada, com o objetivo de apresentar as seguintes informações: 1) a alocação dos recursos por tipo de projeto, por tipo de capital e pela distribuição espacial; 2) os projetos e recursos financeiros por área; 3) os montantes aprovados e liberados; 4) a alocação e distribuição dos recursos por caracterização (projeto novo, contínuo, ou ampliado).

Finalmente, foram feitas algumas considerações gerais e sugestões sobre o andamento do FECOP.

Parte 1 - Os Fundamentos do FECOP, 11

- 1 Marco Conceitual, 13
- 2 A Dimensão Geral do Problema, 18
- 3 Princípios Norteadores, 21
- 4 Objetivos e Programas Propostos, 24
- 5 O Foco Principal do Programa, 31
- 6 A Seleção das Áreas de Atuação do FECOP, 33
- 7 A Visão Sistêmica do FECOP, 38

Parte 2 - Os Resultados do FECOP, 43

- 1 A Estrutura Organizacional do FECOP, 45
- 2 Classificação dos Projetos, 48
- 3 Distribuição Espacial dos Projetos e Recursos, 52
- 4 Distribuição Setorial dos Projetos e Recursos, 54
- 5 Alocação dos Projetos e Recursos por Grupos, 56
- 6 Alocação dos Projetos e Recursos por Caracterização, 58
- 7 Comparativo entre o Previsto e o Realizado, 60
- 8 Comparação entre a Proposta inicial do FECOP e a Situação Atual, 62
- 9 Balanço dos Principais Programas do FECOP, 67
- Considerações Finais, 69
- Referências Bibliográficas, 73

Parte 1

Os Fundamentos do FECOP

1 Marco Conceitual

1.1 O que vem a ser pobreza?

Com base na literatura mais recente¹, existem pelo menos duas abordagens principais acerca do problema da pobreza.

A primeira é bastante ampla e considera que a pobreza é a privação acentuada de bem-estar. A idéia de privação contida nesta definição inclui uma série de fatores, tais como a falta de alimentação adequada, a carência de habitação e vestuário, a baixa escolarização, a falta de participação nas decisões políticas etc. Em outras palavras, o conceito de pobreza estaria intrinsecamente relacionado à vulnerabilidade e à exposição a riscos, assim como à falta de influência e poder de um grupo de indivíduos que integra uma sociedade.

A segunda visão é mais objetiva e entende que pobres são aquelas pessoas que não dispõem de meios para atender às suas necessidades básicas. Assim, está associada ao fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para lhes dar acesso a bens e serviços (inclusive sociais) em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão de consumo vigente numa sociedade.

Percebe-se em ambas as abordagens que existe uma dicotomia a ser esclarecida: i) o conceito de pobre é estático e representa uma situação em que um determinado grupo social se encontra, ou seja, é uma condição de estar categorizado como pobre, estar privado das condições que o

¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Almeida (2001), CEPAL (2002) e Rocha (2003).

caracterizaria como não pobre; ii) já a pobreza, por sua vez, é um conceito dinâmico e reflete o processo que leva algumas pessoas à privação de bens e serviços condizentes com uma situação socialmente aceitável.

1.2 O que causa a pobreza?

No contexto deste segundo enfoque, que será tomado como referência, considera-se que a pobreza é motivada por choques nas condições individuais ou coletivas que privam as pessoas de acesso a um patrimônio que possibilite elevar seu fluxo da renda e, conseqüentemente, o padrão de consumo.

De forma mais específica, o patrimônio dos indivíduos pode ser segmentado em três grandes grupos:

- 1) **Capital Físico/Financeiro:** abrange o capital financeiro, o capital físico permanente (habitação, propriedades, máquinas, ferramentas, materiais, estoques de matérias-primas e de produtos acabados etc.) e o capital público (que representa o acesso a serviços públicos) que os indivíduos dispõem;
- 2) **Capital Humano:** abrange o nível de escolarização, as condições de saúde, a capacidade empresarial e a experiência dos indivíduos que determinam a sua produtividade e o seu potencial de auferir uma determinada renda;
- 3) **Capital Social:** abrange aspectos relacionados à estrutura familiar dos indivíduos, o seu grau de associativismo e de cooperação, aspectos institucionais etc.

Neste sentido, a pobreza resulta de choques no acesso a patrimônio que os indivíduos poderiam dispor. Estes choques podem ter efeitos temporários ou permanentes. No primeiro caso, pode-se considerar uma

pessoa jovem, saudável e com alguma escolarização, mas sem experiência de trabalho. Isto dificulta seu acesso a um emprego, mas é uma situação temporária, pois ele tem maiores chances de contornar o problema; no segundo caso, ao se considerar uma pessoa idosa, sem escolarização e desempregada, suas dificuldades para auferir renda através de seu trabalho são bem maiores. Provavelmente, os indivíduos do primeiro grupo poderão encontrar meios de sair da condição de pobre, enquanto os do segundo, não.

Desta forma, é de fundamental importância entender a diferença entre ser pobre e estar pobre. Na maioria das vezes a pobreza não é uma característica do cidadão como sexo ou raça, mas sim um estado da natureza temporário em que ele se encontra.

1.3 Como medir a pobreza?

A medição da pobreza é importante, pois, possibilita verificar hipóteses sobre suas causas e permite a elaboração de metas visando atingir objetivos pré-determinados.

Na perspectiva mais geral da primeira definição apresentada anteriormente, uma série ampla de indicadores poderia ser considerada, tais como: a taxa de mortalidade infantil, a esperança de vida ao nascer, a taxa de analfabetismo, a porcentagem de domicílios com água inadequada, com esgotamento inadequado, sem geladeira, sem eletricidade, etc. Porém, eles não são suficientes para medir a pobreza, da forma em que é concebida, pois não existem meios tão simples e objetivos de mensurar o nível de bem-estar das pessoas.

Já na abordagem mais restrita que aqui se considera, são mais apropriados os indicadores de renda monetária ou de consumo para

identificar e medir a pobreza. Como geralmente, as pesquisas de renda baseiam-se em amostras representativas da população, então, os dados obtidos possuem um grau de confiabilidade relativamente grande.

Desta forma, a questão principal passa a ser a determinação de um nível de renda, abaixo do qual um indivíduo será considerado pobre, o que caracterizará a chamada “Linha de Pobreza”. É importante que o indicador escolhido esteja vinculado ao custo de atender necessidades básicas das pessoas de acordo com a região geográfica em que vivem.

Neste sentido, o Banco Mundial tem utilizado o critério de 1 dólar por dia *per capita* como o nível de renda mínimo para que uma família não seja classificada como abaixo da Linha de Pobreza. Também, neste sistema, quem tem renda menor do que 1/2 dólar por dia é considerado indigente. Para o caso brasileiro, alguns estudos consideram pobre quem tem renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo. Já o indigente é aquele que tem rendimento inferior a 1/4 salário mínimo.

1.4 Quais são os tipos de pobreza?

A pobreza pode ser classificada de acordo com a duração dos mencionados choques, em:

- 1) **Pobreza de Longo Prazo.** É formada por pessoas que não dispõem de um fluxo de renda suficiente para situá-los acima da Linha de Pobreza e, além do mais, suas condições patrimoniais não permitem que eles superem o problema. É o caso das pessoas sem meios de saírem de sua condição, em decorrência da total carência de fatores básicos para deixarem de ser pobres. Sua saída da condição atual se daria mediante ação de outras pessoas ou instituições. Como exemplo, pode-se considerar as crianças com menos de cinco anos de idade, os idosos, os inválidos, etc;

- 2) **Pobreza Sazonal.** São pobres os que se encontram nesta situação em decorrência de fatores sazonais. Por exemplo, são os pobres do meio rural que ingressam nesta situação em decorrência das secas. No meio urbano, também ocorre este fenômeno com aqueles que estão em atividades sob risco de desemprego (profissões em extinção);
- 3) **Pobreza Flutuante** (com potencial para mudar de situação). São aqueles que dispõem de algum potencial para se integrarem aos que têm um fluxo de renda adequado. São os integrantes da PEA em idade mais produtiva e que têm condições de ampliar seu capital humano ou físico (através de capacitação e crédito).

Diante desta classificação, o combate à pobreza corresponde a um contra ataque aos choques que restringem o acesso dos indivíduos a um patrimônio que viabilize a saída daquela condição.

2 A Dimensão Geral do Problema

Uma política de combate à pobreza no Ceará deve considerar que o Estado está inserido num País que vem acumulando todas as condições para manter o problema. Entre elas, podem ser citadas as condições a seguir:

- 1) **Baixo nível de desempenho econômico nos últimos anos.** Até agora, a pobreza foi tratada como algo que depende apenas das condições dos pobres. Na verdade, ela também está muito associada às condições de desempenho da economia. Ou seja, uma economia em expansão gera novos postos de trabalho e cria oportunidades para um contingente maior de pessoas passarem a ter renda e saírem da condição de pobre. Todavia, crescimento econômico não é condição suficiente para eliminar a pobreza, é apenas uma condição desejável e facilitadora. Observando o desempenho da economia do Brasil e do Mundo nos últimos anos, percebe-se que o quadro não tem sido dos mais favoráveis. Isto é um fator limitador da eliminação da pobreza e que potencializa a sua expansão;
- 2) **Nível de desigualdade de renda e de riqueza.** Um outro fator que está fortemente associado à pobreza é o grau de concentração da renda. No Brasil a concentração é uma das piores do mundo. Isto também vem a dificultar o processo de erradicação da pobreza. Apenas para enfatizar a questão, pode-se mencionar uma famosa expressão de Ricardo Paes de Barros que diz que “o Brasil não é um país pobre, é um país com muitos pobres”. No cerne desta questão está a dinâmica da concentração de renda no País, principalmente quando se tem um quadro de lento crescimento econômico como o

verificado nos últimos anos. No caso do Ceará as dificuldades são maiores já que diferente do Brasil o Estado é pobre e possui muitos pobres.

- 3) **Estoque atual de pobres.** Em decorrência da dinâmica do modelo concentrador adotado no Brasil e do baixo desempenho da economia, percebe-se que é grande o estoque de pobres, ou seja, cerca de 30% da população;
- 4) **Perfil dos pobres.** Quando se tenta qualificar a pobreza no Brasil, percebe-se que ela tem idade e está concentrada na população fora ou nos extremos da PIA. Ela também tem cor, é maior a proporção de negros pobres. Tem sexo, é maior a proporção de pobres do sexo feminino. Tem localização, é maior a proporção de pobres no Nordeste e no meio rural.
- 5) **Condições patrimoniais.** A população pobre é desprovida de patrimônio que possa viabilizar sua saída dessa condição. Esta é uma condição inicial que mantém certa inércia no quadro de pobreza e indigência no Brasil;

Diante disto, percebe-se que o Ceará é um Estado pobre de um País que acumula muita pobreza. Portanto, as condições gerais do País se refletem de uma forma relativamente mais intensa no Estado. De um modo geral, o quadro abaixo quantifica a pobreza cearense em 2003 (antes da implementação do FECOP).

Tabela 1 Pessoas com renda domiciliar *per capita* segundo a Linha de Pobreza - Ceará - 2003

	Frequência	Porcentagem
Maior ou igual à ½ salário mínimo	3.556.903	45,7
Menor que ½ salário mínimo	4.226.254	54,3
TOTAL	7.783.157	100,0

Fonte: IBGE - Microdados da PNAD 2003.

Tabela 2 Pessoas com renda domiciliar *per capita* segundo a Linha de Indigência - Ceará - 2003

	Freqüência	Porcentagem
Maior ou igual à ¼ salário mínimo	5.806.235	74,6
Menor que ¼ salário mínimo	1.976.922	25,4
TOTAL	7.783.157	100,0

Fonte: IBGE - Microdados da PNAD 2003.

Algumas observações importantes devem ser feitas a respeito das informações acima:

- 1) Há equivalência entre a renda domiciliar *per capita* e a renda familiar *per capita*, porque no primeiro cálculo excluíram-se dos domicílios os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos;
- 2) Como Linha de Pobreza considerou-se ½ salário mínimo e de Indigência ¼ de salário mínimo para o ano de 2003;
- 3) Pode-se ter, também, a estimativa do número de famílias abaixo da Linha de Pobreza e de Indigência. Para tanto, basta dividir as freqüências apresentadas acima por 4. Assim, em 2003, havia no Ceará aproximadamente 1.056.564 famílias abaixo da Linha de Pobreza, dentre as quais 494.231 encontravam-se em um estado de indigência.

3 Princípios Norteadores

O FECOP não pretende atuar na simples convivência com a pobreza. Na verdade, ele tem como orientação principal o combate à pobreza a partir da criação de meios para o fortalecimento do patrimônio individual e social das áreas pobres. Assim, sua finalidade maior é promover transformações estruturantes que possibilitem um efetivo combate à pobreza. Suas ações são segmentadas em duas vertentes: i) uma de assistência aos pobres, que é implementada para dar um mínimo de condições de sobrevivência aos pobres de curto prazo e aos grupos vulneráveis quando estes se encontrarem em situações adversas; e ii) outra, cujo impacto é de médio e longo prazo e prioriza as ações que venham a criar condições para uma efetiva migração da condição de pobre para não pobre. Nesta orientação, os princípios norteadores do FECOP são:

- 1) **Transparência**, através da manutenção de um canal de informações sobre os serviços prestados e a aplicação dos recursos do Fundo para a comunidade assistida, em particular, e para a sociedade em geral;
- 2) **Participação**, através de um processo permanente de articulação com a comunidade assistida, tendo em vista desenvolver um planejamento em parceria com os beneficiários;
- 3) **Condições para o monitoramento e a avaliação**, considerando a necessidade de implantação de um sistema e processo de elaboração de indicadores de ações, produtos, resultados e impactos que serão os elementos norteadores para aferir se os recursos estão sendo utilizados de forma eficiente, eficaz e efetiva;

- 4) **Sustentabilidade**, a partir do princípio de que a manutenção, expansão e continuidade de um programa como o proposto deve contar com o sucesso na promoção de seus objetivos e atrair novos parceiros, tendo em vista combater o problema da pobreza;
- 5) **Co-responsabilidade social**, como um esforço para a permanente mobilização da comunidade assistida e do comprometimento e parceria com outras instâncias do poder público e da sociedade organizada;
- 6) **Eficácia, eficiência e efetividade**, será uma busca permanente, tendo em vista que os recursos são escassos e devem ser utilizados de forma a gerar os melhores resultados possíveis.

Além do mais, considera-se aqui, que são os pobres quem têm um amplo conhecimento da pobreza e de muitas das formas de combatê-la. Diante disto, esta proposta tem um caráter inovador, pois, analisa o problema de forma sistêmica e traz inovações, no sentido de inserir:

- 1) **Novos programas**, os quais são materializados através das novas ações que são empreendidas em decorrência da identificação das particularidades dos locais a serem assistidos e das demandas da comunidade;
- 2) **Um novo olhar sobre os programas existentes**, considerando que existe uma gama enorme de programas de combate à pobreza que apresentam uma razoável consistência e que podem ser racionalizados, integrados e adaptados a cada comunidade a ser assistida pelo Fundo;
- 3) **Novas formas de gestão**, correspondendo à percepção de que existem diversos atores que podem se integrar ao processo de implementação do programa e, com isto, potencializar seus resultados e impactos;

- 4) **Percepção da transversalidade das ações públicas**, considerando-as de forma sistêmica, uma vez que vários programas têm desdobramentos que tornam seus resultados complementares e cumulativos;
- 5) **A comunidade como parceira**, a partir da percepção de que os beneficiários passarão a considerar as ações desenvolvidas pelo Fundo como elemento de integração interna da comunidade e com os demais atores que participarão das diversas etapas da implementação dos programas;
- 6) **Programas a partir da percepção do problema pelos próprios pobres**, considerando que os próprios pobres têm uma vasta experiência em como se defender da pobreza e isto lhes dá uma gama de conhecimentos, estratégias e procedimentos para conviver com o problema ou para superá-lo.

4 Objetivos e Programas Propostos

4.1 Objetivos

O objetivo maior do FECOP é reduzir sistematicamente a pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará. O público alvo é a população que está abaixo da Linha de Indigência e sua estratégia é dar um atendimento integral às famílias das áreas assistidas, proporcionando-lhes melhores condições de se integrarem ao mercado, terem mais acesso à renda e aos bens e serviços essenciais para a sobrevivência humana de forma digna. Portanto, seus objetivos estratégicos são o fortalecimento do:

- 1) **Capital humano**, através de melhorias nas condições de educação, saúde e capacitação para a ocupação e renda;
- 2) **Capital social**, através do estímulo às práticas de trabalho cooperativo e associativo dentro da própria comunidade assistida;
- 3) **Capital físico e financeiro**, através do acesso à infra-estrutura (água, saneamento, transporte, energia, habitação, terra, insumos, tecnologia da informação, etc.) e ao crédito para os pequenos negócios e transferência de renda.

Os objetivos estratégicos definidos acima têm como orientação os programas, projetos e ações governamentais que serão detalhados a seguir.

4.2 Programas e ações propostos

a) Programas de Transferência de Renda

São programas compensatórios que devem ser priorizados para:

- 1) O contingente de **pobres crônicos**, ou seja, os grupos de pessoas que não têm como sair daquela condição, pois têm pouquíssimas possibilidades de virem a se vincular às atividades remuneradas. São aqueles que têm poucas chances de mudar sua condição;
- 2) os **grupos mais vulneráveis** quando ocorrem adversidades (secas, enchentes etc.);
- 3) Os **grupos com potencialidades** de migrar da condição de pobre para não pobre, a partir de um apoio inicial e temporário.

Os principais programas propostos são:

- 1) **Bolsa Cidadão** - semelhante à Bolsa Família do Governo Federal. Ela tem como beneficiários prioritários aquelas famílias não cobertas pela União. Pode, no entanto, ser utilizada como complementação de renda para as famílias mais pobres já beneficiadas com a aquela modalidade de transferência de renda. Cada família terá direito a um bônus (adicional de renda mínima) quando a unidade familiar mantiver crianças e adolescentes na escola, em processo de capacitação para o trabalho, participando de atividades que venham a fortalecer a infra-estrutura da comunidade, em mutirões, educação comunitária, se existirem adolescentes gestantes ou crianças abaixo de 2 anos, etc. Como no programa federal, unifica as ações de todos os programas de transferência de renda já existentes no Estado, além de incorporar outras modalidades que não constam em nível

federal. Entre elas, podem ser destacadas os programas: Criança Fora da Rua, Leite é Saúde, Cartão Alimentação, Restaurante do Povo e isenção do pagamento das contas de água e energia elétrica para os grupos de extrema pobreza. É um tipo de bolsa que terá as seguintes modalidades:

- i) Garantir um piso de R\$ 60,00 para as famílias contempladas pela Bolsa Família;
- ii) Expandir a parte variável da Bolsa Família para um limite de R\$ 60,00, desde que as famílias contempladas atendam aos seguintes critérios: mantenham crianças na escola, tenham adolescentes gestantes, crianças menores de 1 ano ou idosos sem rendimentos.

Para operacionalizar as modalidades acima, são feitas gestões para celebrar acordo com o Governo Federal, no sentido de incorporar novos beneficiários, de modo que eles sejam contemplados pela Bolsa Família, cabendo ao Bolsa Cidadão arcar com os recursos complementares num valor igual ao das modalidades mencionadas acima. Além do mais, na medida em que as áreas de atuação do FECOP forem se expandindo as respectivas famílias passarão a ter o benefício igual ao da modalidade “i”, acima.

- 2) **Proteção aos Grupos Vulneráveis** - É uma modalidade de transferência de renda temporária para atender ao segmento da população pobre que se encontra exposto a situações que exigem uma intervenção imediata, enquanto se adotam providências para a inclusão daqueles grupos no Bolsa Cidadão e em Programas Estruturantes. Com isto, pretende-se contemplar, entre outros, alguns programas já existentes, tais como: Criança Fora da Rua; Bolsa Trabalho; Restaurante do Povo; Bolsa Alimentação; Distribuição de Vale-Transporte; Combate à Prostituição Infantojuvenil, Cesta Básica, etc.;

- 3) **Prêmio Talentos Cearenses** - Bolsa a ser concedida a jovens talentosos, pertencentes a famílias pobres, que apresentem destaque na escola, nas artes ou nos esportes, mas que não teriam chance de desenvolvimento e de deixar o estado de pobreza, sem um apoio externo. É uma bolsa que permitirá o financiamento dos bons alunos no nível médio em escolas públicas ou privadas de primeira linha e dos jovens com aptidões artísticas ou esportivas;
- 4) **Prêmio Professor Eficiente** - Prêmio a ser entregue como incentivo aos professores do ensino fundamental, cujos alunos apresentarem melhor desempenho;
- 5) **Programa Adote um Idoso ou um Deficiente** - programa que financiará a adoção e manutenção de idosos e deficientes nas famílias, como alternativa ao seu envio para centros públicos de assistência;
- 6) **Crédito Empreendedor** - diferente do microcrédito tradicional, o Crédito Empreendedor é aqui categorizado como um programa de transferência de renda, já que não cobrará juros pelo empréstimo inicial e nem exigirá garantias reais. Terá, no entanto, mecanismos de incentivo ao seu pagamento pelos tomadores e procurará envolver as comunidades locais, tornando-as beneficiárias do sucesso daqueles que receberem os empréstimos e conseguirem evoluir em sua capacidade de geração de renda. Além do mais, é uma modalidade de financiamento que deverá estar associado a outros programas que exerçam uma função educativa e de incentivo ao empreendedorismo. O Crédito Empreendedor poderá ser complementado por programas de microcrédito tradicional, desenvolvido pelo Estado.

b) Programas Estruturantes

São aqueles que dotam a população pobre de condições de acumular capital: físico, humano e social. Estão voltados para a educação, saúde,

participação na vida da sociedade, capacitação, empreendedorismo, assistência técnica, cooperativismo, apoio à comercialização dos produtos das micro empresas, etc. Devem criar condições e estimular a população a sair da pobreza.

Os programas estruturantes aqui selecionados já estão presentes no Plano Plurianual (PPA) e, em muitos casos, já possuem fontes de financiamento definidas. O papel do FECOP será, eventualmente, realizar algumas complementações de recursos financeiros e, principalmente, articular, focalizar e coordenar tais programas no atendimento das famílias selecionadas.

Entre tais programas, podem ser mencionados:

- 1) **Programa Casa Melhor** - é um programa que consta no próprio PPA e tem como objetivo melhorar as condições de vida da população pobre, oferecendo condições de moradias dignas e, inclusive, promovendo a construção de banheiros e o acesso a energia elétrica, água e esgoto para os domicílios que não disponham de tais serviços;
- 2) **Programas Água e Saneamento em Casa** - integram um conjunto de programas constantes no PPA, tais como: Água e Saúde na Cidade, Água e Saúde no Meio Rural, Água em Casa - Parceria, Água em Casa - Mutirão, Sanear Rural, Sanear Urbano, Educação Sanitária, Ligações de Água e Esgoto nas Residências em Áreas com Cobertura de Rede, etc. Seu propósito é melhorar as condições de habitação e de saúde;
- 3) **Programas de Esporte e Educação Artística na Escola** - compõem os programas atuais de Desenvolvimento Cultural, Desenvolvimento do Esporte Escolar, Atividade Física e de Lazer para a Juventude, etc.;

- 4) **Programas de Melhorias da Educação** - fazem parte desta linha de atuação diversos programas atualmente em execução, podendo ser destacados: Internet nas Escolas, Educação para a Cidadania, Ampliação na Jornada Escolar Padrão de Funcionamento das Escolas, Universalização Progressiva do Ensino Médio, etc.;
- 5) **Programa de Melhoria das Condições de saúde** - refere-se à intensificação do Programa de Saúde da Família e o de Dentista da Família nas localidades selecionadas pelo FECOP;
- 6) **Programa de Reforma Agrária Solidária e Titularização de Terras Públicas** - pretende promover a regularização fundiária no meio rural das áreas atendidas, implantação de projetos de assentamentos, etc;
- 7) **Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar** - integra um conjunto de programas constantes no PPA, destacando-se: Distribuição de Sementes Seleccionadas, Assistência Técnica e Extensão Rural para o Agricultor Familiar, Seguro Safra, Agente Rural, Assistência Técnica e Extensão Rural, etc.;
- 8) **Capacitação Profissional** - compreende um elenco de programas já inseridos no PPA que abrangem: o Atendimento Integrado do Trabalhador, Portas Abertas, Ceará Empreendedor, Desenvolvimento do Artesanato e da Produção Familiar, etc.;
- 9) **Projeto São José** - é um conjunto de projetos de combate à pobreza rural do Estado. Sua área de atuação abrange investimentos em infra-estrutura (eletrificação rural, abastecimento d'água, habitação rural, etc.), apoio aos pequenos produtores, criação de oportunidades de geração de emprego e renda no meio rural, fortalecimento do associativismo, agricultura familiar, etc.

O detalhamento dos programas e ações apresentados e a inclusão de novos são feitos em conjunto com a Gerência Executiva. Além do mais, de acordo com o que foi dito anteriormente, o FECOP trabalha no pressuposto de que os pobres e suas comunidades são aqueles com maiores condições de identificar as melhores políticas para a redução da pobreza. Portanto, a etapa seguinte será validar, junto às lideranças das comunidades das áreas selecionadas, os projetos e intervenções desenvolvidas.

5 O Foco Principal do Programa

O foco principal do FECOP é dar um atendimento integral a um determinado grupo, considerando que a maioria dos pobres está concentrada em locais específicos. A escolha de localidades a serem assistidas evita a pulverização dos recursos, o que comprometeria a eficácia do programa.

O público-alvo do FECOP são as famílias que estão abaixo da Linha de Pobreza. Todavia, o programa não se restringe a atuar com as famílias isoladamente. Sua ação envolve um trabalho integrado que considera a interação entre as famílias que formam uma determinada comunidade.

Além do mais, cada localidade deve receber uma assistência integral, considerando as relações pessoais que formam a família, as relações entre as famílias e a articulação da comunidade com um espaço mais amplo, onde ela está inserida.

Nesta percepção, é de fundamental importância ter uma noção sobre a função daquela comunidade no município onde ela está localizada e as oportunidades que podem ser aproveitadas desta função/articulação.

Desta forma, a área a ser beneficiada é avaliada através de suas potencialidades internas, de ampliar o seu patrimônio pessoal e social e de gerar ocupação e renda. Também são consideradas as possibilidades de geração de ocupação e renda na área escolhida e fora dela, em suas imediações. Desta forma, a comunidade é vista pela capacidade de gerar ocupação e renda, através da produção de bens e serviços para abastecer seu próprio interior e atender seu entorno, podendo este entorno ser

uma área mais ampla do que suas imediações e até do que o próprio município. Assim, considera-se que:

- i) Existem atividades que se restringem ao local (saúde, educação, infraestrutura, ocupação dentro da própria comunidade, etc);
- ii) Existem atividades que são produzidas e oferecidas por outros locais (escola do 2º e 3º grau, hospitais, bens e serviços para serem comercializados ou utilizados como insumos no local ou fora dele, ocupação e renda fora do local, etc.).

A densidade e importância de tudo isto depende das potencialidades locais de gerar ocupação e renda dentro e fora da comunidade. Elas deverão ser potencializadas pelo FECOP.

6 A Seleção das Áreas de Atuação do FECOP

A partir do exposto e por se tratar de um programa novo, no qual todos os recursos previstos serão aportados paulatinamente, os programas contemplados pelo FECOP são implantados parceladamente e em ações a serem desenvolvidas em localidades reconhecidamente pobres, tais como os municípios mais pobres do Estado; os bairros ou áreas urbanas ou rurais mais carentes, etc. Desta forma, pode-se dar uma integral assistência ao local escolhido, identificando, com a comunidade local, os principais problemas, carências e deficiências.

Além do mais, vale salientar que existe uma relação direta entre a dimensão do programa e a necessidade de recursos. Assim, quanto maior for o número de cidades, localidades, população alvo e ações consideradas prioritárias para uma assistência integral de combate à pobreza, maior será a necessidade de recursos.

Portanto, considera-se que o ponto de partida é selecionar as localidades prioritárias. Como sugestão, recomenda-se que, inicialmente, sejam considerados até 5 municípios dentre os mais pobres do Estado e até 5 áreas mais pobres de Fortaleza. Em seguida, são delimitadas as ações prioritárias e elas podem ser concentradas nas áreas selecionadas. Na medida em que o programa venha a se consolidar e seus recursos passarem a ter mais regularidade, pode-se ampliar as localidades e as áreas de atendimento. Esta é uma forma de evitar pulverizar o uso dos recursos do Fundo, comprometendo a sua efetividade. Além do mais, esta é uma forma de utilizar as experiências bem sucedidas nesta primeira fase para serem aplicadas nas novas áreas a serem incorporadas.

A seleção das áreas a serem beneficiadas pelo FECOP obedeceu a critérios objetivos, de forma a contemplar aquelas mais pobres. A proposta é que sejam escolhidos até 5 municípios, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) em 2002, de acordo com cálculos feitos pelo IPECE. Adicionalmente, propõe-se a escolha de até 5 bairros de Fortaleza, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B) de 2000, calculados pela Secretaria de Planejamento de Fortaleza.

Segundo esta proposta, a tabela 3, abaixo, relaciona os 10 municípios de menor IDM do Estado do Ceará, para o ano de 2002. Observa-se que eles também apresentam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média estadual, para um elenco de indicadores, onde podem ser destacados: a proporção de domicílios com abastecimento de água; esgotamento sanitário e coleta de lixo adequada; consumo de energia elétrica rural; renda e escolaridade do chefe de família. Estes são indicadores que refletem o estado de pobreza daqueles municípios.

Segundo este critério, os cinco municípios que apresentaram a menor pontuação média dos indicadores mencionados foram: Salitre, Aiuaba, Granja, Tarrafas e Quiterianópolis.

Complementando o quadro, a tabela 4, a seguir, relaciona os 10 bairros de menor IDHM-B do Município de Fortaleza, para o ano de 2000. Observa-se que eles também apresentam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média municipal, para a maioria dos correspondentes indicadores utilizados em nível estadual, podendo ser destacados: a proporção de domicílios com esgotamento sanitário e a coleta de lixo adequados, além da renda e da escolaridade do chefe de família.

Os cinco bairros que apresentem a menor pontuação dos indicadores mencionados e que, portanto, estariam entre o mencionado grupo são os bairros Curió, Dunas, Pedras, Siqueira e Parque Presidente Vargas.

Vale salientar que as indicações aqui feitas são apenas uma primeira etapa do processo. Depois dela, torna-se necessário detalhar mais as características dos locais selecionados, identificando sua principais carências, localização de áreas mais pobres, que serão objeto de intervenção, etc. Afinal, não é toda a área de um município ou de um bairro que é coberta por famílias que podem ser considerados como indigentes.

Tabela 3 População por situação de domicílio e percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água adequado, esgotamento sanitário adequado, coleta de lixo adequada, com renda do chefe de até 2 salários mínimos e com escolaridade do chefe de até 3 anos de estudo, segundo os municípios com menor IDM - Ceará - 2002

Municípios	IDM 2002	População 2000		Percentual de Domicílios Particulares Permanentes - 2000												Total de Pontos	
		Total	Urbana	Rural	Com abastecimento de água adequado		Com esgotamento sanitário adequado		Com coleta de lixo adequado		Com energia elétrica na zona rural		Com renda do chefe até 1/2 sm		Com escolaridade do chefe até 3 anos de estudo		
					%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%		Ranking
Ceará	-	7.430.661	5.315.318	2.115.343	60,80	-	33,88	-	61,48	-	64,55	-	20,47	-	55,07	-	-
Salitre	7,27	13.925	4.489	9.436	2,92	1	0,43	2	8,03	1	8,72	1	23,80	9	89,94	1	15
Aluaba	10,88	14.452	3.162	11.290	34,27	5	0,21	1	18,17	5	35,67	3	36,86	1	81,62	5	20
Granja	12,80	48.484	22.564	25.920	41,11	7	0,72	3	16,74	4	18,18	2	33,75	5	83,92	3	24
Tarrafas	12,38	9.213	1.947	7.266	21,41	2	1,67	6	14,78	2	71,99	10	32,53	6	85,31	2	28
Quiterianópolis	12,93	18.355	5.068	13.287	24,95	3	4,64	7	16,63	3	49,59	8	31,62	7	80,53	6	34
Carriús	15,91	18.444	7.170	11.274	31,11	4	1,19	4	27,70	7	58,21	9	35,81	3	78,71	7	34
Parambu	16,02	32.302	12.550	19.752	36,14	6	6,71	8	25,35	6	48,21	7	27,03	8	82,74	4	39
Moraújo	14,32	7.046	3.352	3.694	47,90	9	10,62	9	29,83	8	41,99	5	34,48	4	76,08	9	44
Catarina	15,10	15.547	6.465	9.082	45,07	8	1,24	5	40,70	9	39,05	4	22,46	10	77,32	8	44
Irauçuba	15,25	19.560	10.873	8.687	49,82	10	30,22	10	44,25	10	44,67	6	36,41	2	74,95	10	48

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; IPCE.

Tabela 4 População e percentual de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água adequado, esgotamento sanitário adequado, coleta de lixo adequada, com renda do chefe de até 2 saláriosmínimos e com escolaridade do chefe de até 3 anos de estudo, segundo os bairros de Fortaleza com menor IDHM-B - 2000

Bairros	IDHM-B 2000	População 2000	Percentual de Domicílios Particulares Permanentes - 2000												Total de Pontos
			Com abasteci- mento de água adequado		Com esgota- mento sanitário adequado		Com coleta de lixo adequado		Com renda do chefe até 1/2 sm		Com escola- ridade do chefe até 3 anos de estudo				
			%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking			
Total Fortaleza	0,508	2.141.402	87,21	-	63,42	-	95,20	-	11,54	-	27,72	-	-		
Curio	0,338	7.488	73,57	1	2,28	1	74,71	3	21,63	1	55,99	1	7		
Pedras	0,352	1.576	77,45	2	5,71	2	73,37	2	5,98	10	42,39	9	25		
Siqueira	0,377	23.728	87,35	6	9,84	3	78,66	5	13,64	8	48,11	3	25		
Parque Presid. Vargas	0,377	4.815	80,88	4	20,96	6	77,98	4	17,98	3	41,32	10	27		
Genibau	0,378	39.258	91,07	8	55,66	8	91,65	9	15,58	6	47,49	4	35		
Auiran Nunes	0,380	21.323	84,95	5	47,87	7	88,51	6	16,64	5	45,04	6	29		
Cais do Porto	0,386	21.529	91,23	9	58,43	9	94,40	10	17,05	4	46,11	5	37		
Pirambu	0,391	18.453	80,50	3	68,37	10	88,80	7	19,26	2	43,98	7	29		
Dunas	0,391	1.594	87,50	7	10,78	4	60,05	1	11,76	9	50,25	2	23		
Granja Portugal	0,394	37.369	91,77	10	20,68	5	91,33	8	15,44	7	42,94	8	38		

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000; Prefeitura Municipal de Fortaleza.

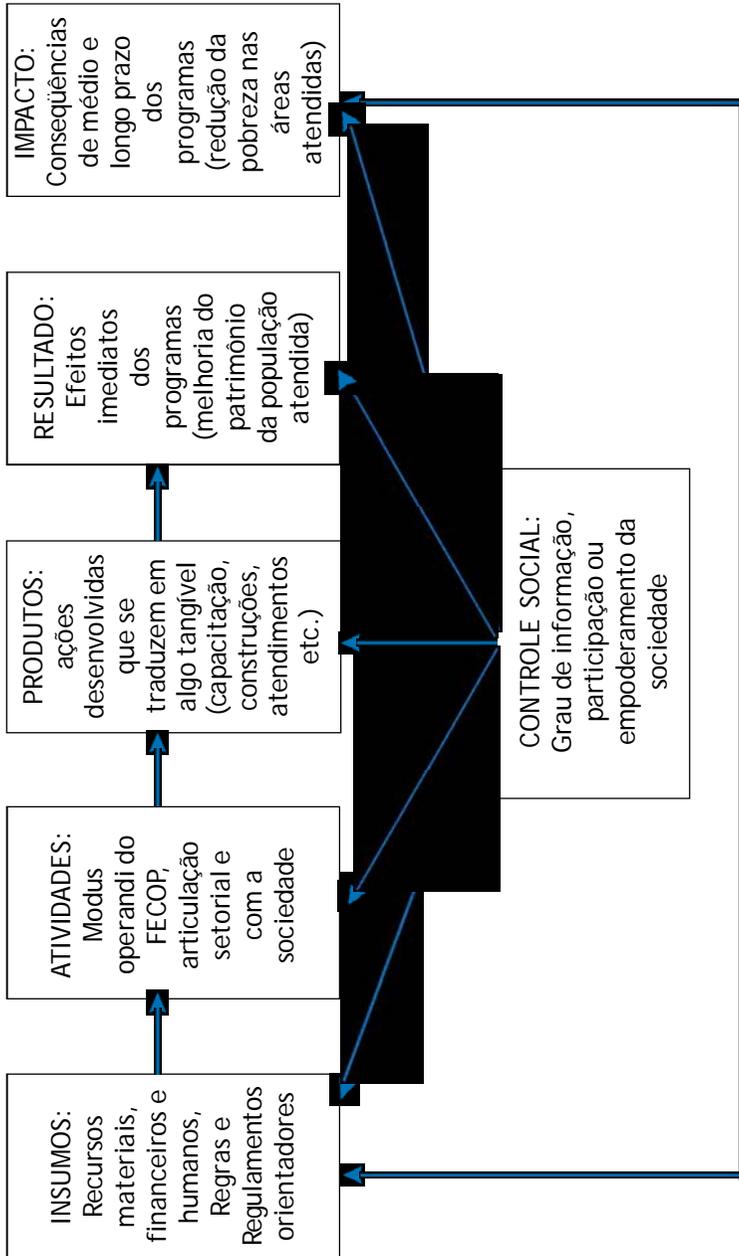
7 A Visão Sistêmica do FECOP

Para atender aos objetivos do FECOP, faz-se necessário ter uma noção do sistema que se quer implementar e dos desafios impostos a uma situação como esta. Apenas para dar uma noção mais pormenorizada do conjunto, é bom esclarecer que o alcance dos objetivos de uma política como a em discussão depende de uma série de elementos, dentre eles podem ser destacados os insumos utilizados, o processo de implementação e operacionalização do programa, os produtos gerados, os resultados e o impacto, além do mais, todos estes elementos deverão passar por um controle social. O fluxograma adiante sintetiza estas relações, as quais serão mais bem discutidas a seguir.

7.1 Insumos

São formados por: i) regras e procedimentos estabelecidos por cada programa e ação; ii) recursos financeiros, materiais e humanos alocados para a operacionalização do programa. As regras delimitam o raio de ação do programa e estabelecem os mecanismos reguladores de suas atividades.

Particularmente, os insumos do FECOP são: i) as políticas e projetos adotados, considerando o significado de cada uma de suas dimensões: alcance e transversalidade; ii) as normas, legislação e regras de comportamento estabelecidas; iii) os recursos materiais, humanos e financeiros destinados, etc.



7.2 Atividades

Representam o *modus operandi* do programa, envolvendo a forma como os executores tratam os recursos utilizados, seguem as regras e como desenvolvem os seus produtos. No caso do FECOP, tratam da gestão do programa e da articulação intra e intersectorial com a sociedade.

7.3 Produtos

São os resultados materiais das ações dos executores. São representações materiais das ações. São as atividades realizadas, os cursos fornecidos, as edificações construídas, as assistências prestadas, etc. Cada programa a ser definido como integrante do FECOP terá seu produto identificado e a forma de seu acompanhamento delineada.

7.4 Resultados

São seus efeitos imediatos, tais como a maior disponibilidade de capital físico, humano e social, que possibilitarão à população da localidade assistida, ter maior acesso à renda e aos bens e serviços considerados essenciais. De acordo com os programas a serem estabelecidos para o FECOP, serão definidos indicadores de resultados e associados aos correspondentes produtos realizados, tendo em vista avaliar as relações causais entre produtos e resultados.

7.5 Impacto

Representa os resultados de médio e longo prazo. São as transformações que ocorreram nas comunidades assistidas, reduzindo o grau de pobreza e indigência das famílias ali localizadas. Como se espera implementar o FECOP, tendo em vista combater a pobreza, serão definidos indicadores

do nível de pobreza de cada comunidade atendida e analisada sua evolução. Com isto, pode-se aferir se os insumos utilizados, as ações desenvolvidas e os produtos realizados foram suficientes para reduzir a pobreza e dar condições de saída de famílias da condição de pobre.

7.6 Controle Social

Pode ser exercido em qualquer das etapas do desenvolvimento do programa. Ele estará sendo efetuado sobre os insumos através de um planejamento participativo, quando os atores sociais são parte ativa nas proposições de políticas. Quando se trata de atividades, o público pode influenciar o *modus operandi* emitindo seu juízo de valor e informando sobre a situação observada. Já no que diz respeito ao produto, a sociedade pode manifestar-se sobre ele, opinando e manifestando suas posições. Quanto aos resultados, também podem ser um bom interlocutor, sinalizando a trajetória dos benefícios do programa e as correções de rota que devem ser seguidas. Mas, para que isto ocorra, a sociedade deve estar mobilizada e transformada num interlocutor, recebendo informações, opinando e influenciando o programa em todas as suas etapas. Todavia, a etapa e o nível em que será exercido o controle social depende fundamentalmente de uma percepção da viabilidade, das vantagens e da oportunidade detectadas pelo poder público. É um importante mecanismo para estabelecer formas de acompanhamento do FECOP pela sociedade em geral e pelos beneficiários em particular.

Percebe-se que existe uma seqüência nesta exposição que determina o início, o meio e o fim do processo. Para que se tenha uma maior margem de acerto no programa, é imprescindível que o mesmo seja freqüentemente monitorado e avaliado. É uma forma de gerar novos

conhecimentos e aprendizados sobre um programa como o em discussão, possibilitando correções em suas diferentes etapas.

São estes os fundamentos que nortearam a implantação do FECOP. Em seus dois primeiros anos de funcionamento, foi possível verificar a realidade e promover os ajustes necessários para o seu bom desempenho.

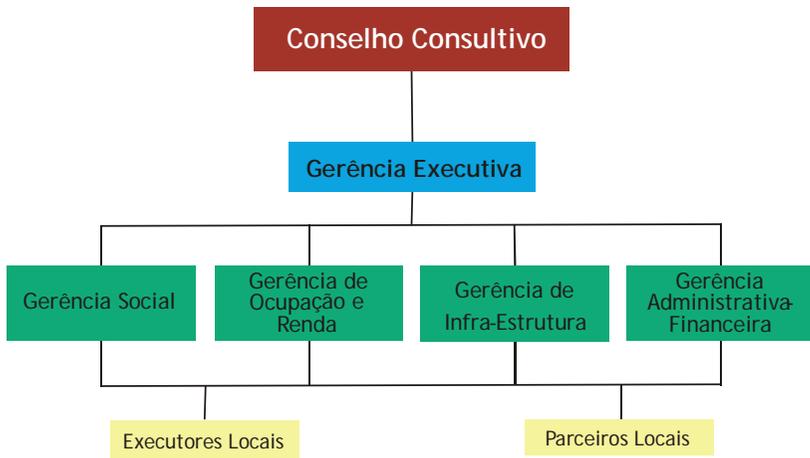
Dessa forma, a próxima sessão tem como objetivo apresentar os indicadores associados aos correspondentes produtos realizados e ao desempenho do Fundo, no que diz respeito à alocação de recursos à seleção das áreas priorizadas e dos projetos integrantes. Considerando o ano de 2005, e comparando com o desempenho do Fundo em 2004, analisa-se a performance dos resultados e os efeitos dos aperfeiçoamentos realizados desde a implantação do FECOP.

Parte 2

Os Resultados do FECOP

1 A Estrutura Organizacional do FECOP

Conforme a sua estrutura organizacional, instituída pela Lei Complementar nº. 37, de 26/11/2003, o FECOP é composto por um Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e uma Gerência Executiva do Fundo (GEF). A GEF é formada por uma gerência geral e as gerências Social, de Ocupação e Renda, de Infra-Estrutura e Administrativo-Financeira. As gerências podem ter como suporte operacional os executores e parceiros locais. O organograma abaixo facilita o entendimento da estrutura.



A instância máxima de decisão do FECOP é o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social. Esse é composto pelo representante da Secretaria do Planejamento e Coordenação e pelos representantes da Secretarias da Ação Social, da Educação, da Saúde, do Trabalho e Empreendedorismo, da Agricultura e Pecuária, da Inclusão e Mobilização

Social, do Desenvolvimento Local e Regional, da Fazenda, do Governo, quatro representantes da sociedade civil e um representante da Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE). O presidente do Conselho é o representante Titular da Secretaria do Planejamento e Coordenação.

Os representantes da Sociedade Civil serão indicados pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), de Educação (CEC), e de Saúde (CESAU).

O gestor financeiro do Fundo é a SEFAZ e os representantes da GEF exercem a função de Secretário do Conselho Consultivo do FECOP. O Conselho Consultivo é responsável por estabelecer as políticas e normas do funcionamento do FECOP, promover o controle dos seus objetivos e metas, aprovar os instrumentos financeiros e sociais, exercer a coordenação intersetorial, aprovar os programas e orçamentos anuais e os demonstrativos financeiros.

A Gerência Executiva, conforme foi delegada pelo Conselho Consultivo, foi a responsável pela implementação do FECOP. A GEF é composta por técnicos designados pela Secretaria da Ação Social, segundo o perfil requerido para a função. Ela tem como atribuição básica operacionalizar as diretrizes e decisões do Conselho Consultivo e garantir o funcionamento e a supervisão do Fundo. Mais especificamente, as gerências que compõem a GEF devem acompanhar a execução dos programas, analisar projetos, emitir pareceres e posicioná-la quanto ao desenvolvimento dos programas e projetos tendo em vista fundamentar as demandas que serão encaminhadas pela GEF ao Conselho Consultivo.

Ela também é responsável pelo planejamento, coordenação, e execução das ações desenvolvidas pela Secretaria da Ação Social, no âmbito do Programa Estadual de Combate à Pobreza.

As Secretarias estaduais setoriais são denominadas de executores locais, sendo responsáveis pela assistência técnica e execução das ações financiadas pelo FECOP. Além de prover o pessoal requerido pela GEF, tem a seu cargo a execução e o monitoramento das ações apoiadas pelo FECOP, correspondentes à sua área de atuação, dando suporte aos parceiros locais na implementação de suas atividades.

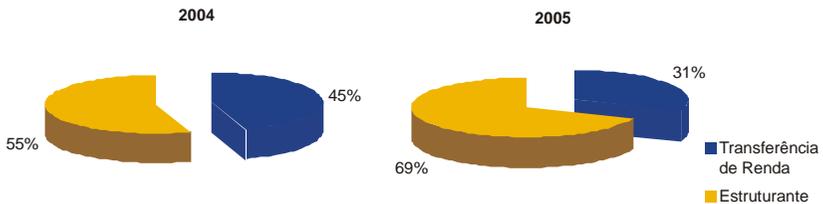
Os parceiros locais, formados por representantes do poder público municipal, entidades não-governamentais, empresas privadas e comunidades, atuam em co-responsabilidade na execução do Plano/ Programa/Projeto com vistas ao fortalecimento da capacidade técnica no desenvolvimento das ações, fomentando a sua sustentabilidade.

A partir dessa estrutura criada, o FECOP iniciou a sua operacionalização em meados de 2004 e, a seguir, são apresentados os principais resultados obtidos pelo Fundo até 2005.

2 Classificação dos Projetos

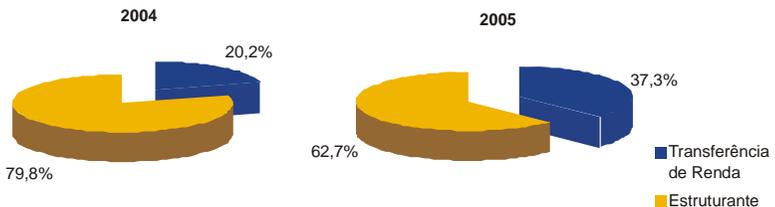
Os projetos inseridos no plano de combate à pobreza do Estado do Ceará, que têm como mecanismo financeiro inicial o FECOP, estão divididos em dois grandes grupos: Transferência de Renda e Estruturantes, cujos resultados encontram-se nos gráficos 1 e 2, a seguir:

Gráfico 1 Percentual de Projetos por Grupo (2004 e 2005)



Fonte: Classificação IPECE a partir da análise das Fichas Técnicas dos Projetos.
Elaboração: IPECE.

Gráfico 2 Percentual de Recursos por Grupo (2004 e 2005)



Fonte: Classificação IPECE a partir da análise das Fichas Técnicas dos Projetos.
Elaboração: IPECE.

O gráfico 1 mostra que, de 2004 para 2005, houve uma redução no percentual de projetos e/ou programas classificados como de Transferência de Renda e uma elevação na proporção de projetos estruturantes. Esses últimos são em sua maioria, projetos que realizam ações de fortalecimento estrutural com foco educacional (capacitações) e em construções físicas ligadas a área de infra-estrutura. Pode-se citar como exemplo de tais programas/projetos o Atendimento à Primeira Infância, Agente Rural e São José (abastecimento d'água e eletrificação rural), os quais obtiveram conjuntamente, em 2005, cerca de 26,3% do total de recursos aprovados pelo FECOP.

Referente ao volume de recursos aprovados em programas/projetos, verifica-se que, em 2004, cerca de 20,2% dos recursos estavam alocados em projetos de transferência de renda e cerca de 79,8% em estruturantes. Em 2005, os projetos de transferência de renda obtiveram 37,3% dos recursos totais, enquanto os projetos estruturantes receberam, neste mesmo ano, 62,7% dos recursos.

O aumento da participação dos programas de transferência de renda no período 2004/2005 justifica-se, pois, o FECOP ainda se encontra em seus momentos iniciais e o número de pobres é muito grande no Ceará, fazendo-se necessário, portanto, a satisfação de suas necessidades mais imediatas.

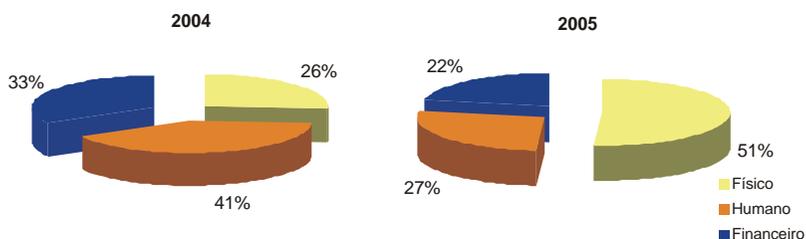
Mas, vale salientar que, ainda assim, o Fundo procura privilegiar programas que ajudem na superação definitiva da pobreza, muito embora, no curto prazo, admita-se que os programas de transferência de renda tenham um papel muito relevante, tanto que alguns deles obtiveram elevação em seus recursos como, por exemplo, Talentos da Cultura (recebeu em 2004, R\$ 447 mil, já em 2005 recebeu R\$ 2,7 milhões),

Seguro Safra (que em 2004 recebeu R\$ 1,2 milhões, passando a receber R\$ 5,4 milhões) e o Bolsa Atleta (em 2004 recebeu R\$ 340 mil, passando a receber em 2005 cerca de R\$ 1,4 milhão).

Uma outra forma de classificar os projetos é quanto ao tipo de capital que estes podem gerar ou fortalecer. Vê-se que em sua dinâmica, a pobreza é motivada por choques nas condições individuais ou coletivas que privam as pessoas do acesso a um patrimônio que possibilite um nível de consumo aceitável. Desta forma, o patrimônio dos indivíduos pode ser elevado a partir da agregação de três tipos principais de capital: Capital Físico, Humano e Financeiro, conforme foi detalhado na Parte I deste estudo.

O gráfico 3 a seguir mostra a evolução dos projetos/programas tipificados por categoria de capital como sendo investimentos em capital físico, humano e financeiro. Entre 2004 e 2005, ocorreu um acréscimo significativo no percentual de projetos de capital Físico, devido, principalmente, ao maior número de projetos implementados na área de infra-estrutura.

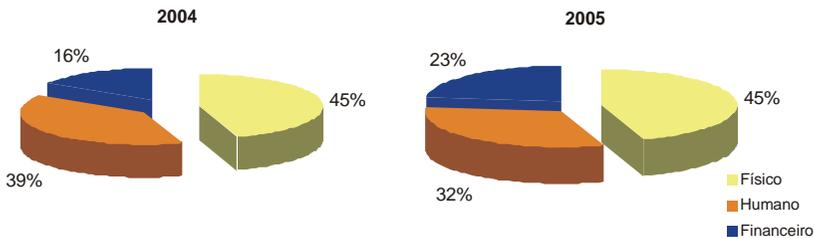
Gráfico 3 Percentual de Projetos por Tipo de Capital (2004 e 2005)



Fonte: Classificação adotada pelo Termo de Referência para o Monitoramento e Avaliação do FECOP.
Elaboração: IPECE.

Já no que se refere ao percentual de recursos distribuídos entre os projetos por tipo de capital, o gráfico 4 mostra que de 2004 para 2005 a proporção de recursos aportados para os projetos de capital físico permaneceu constante, enquanto houve uma redistribuição do restante dos recursos entre os projetos de capital humano e financeiro. Os projetos de capital financeiro que em 2004 receberam 16% do total dos recursos aprovados, em 2005, passaram a receber 23%, em consequência do aumento de recursos aportados em projetos classificados como de transferência de renda.

Gráfico 4 Percentual de Recursos por Tipo de Capital (2004 e 2005)



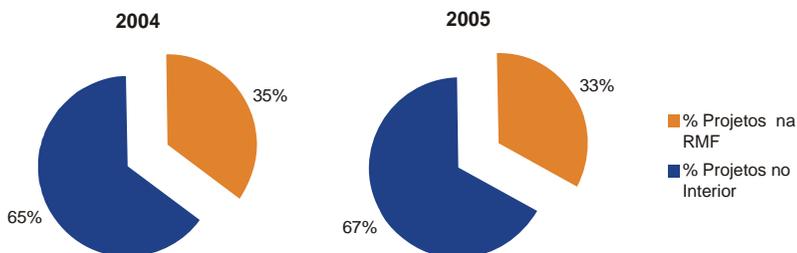
Fonte: Classificação adotada pelo Termo de Referência para o Monitoramento e Avaliação do FECOP. Elaboração: IPECE.

3 Distribuição Espacial dos Projetos e Recursos

O FECOP foi constituído com a finalidade maior de promover transformações estruturantes que possibilitem um efetivo combate à pobreza. Deste modo, o objetivo primordial desse fundo é reduzir sistematicamente a pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará, tendo como público-alvo a população que está abaixo da linha de pobreza localizada nos municípios mais pobres do Estado.

Através do Gráfico 5 é possível visualizar melhor a distribuição espacial dos projetos. No caso, o gráfico indica que o percentual de projetos no interior do Estado aumentou de 65% para 67% do total no período 2004/2005, o que é compatível com a perspectiva de paulatinamente atender cada vez mais os municípios mais pobres do interior, reduzindo as suas disparidades em relação à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

Gráfico 5 Percentual de Projetos por Distribuição Espacial (2004 e 2005)

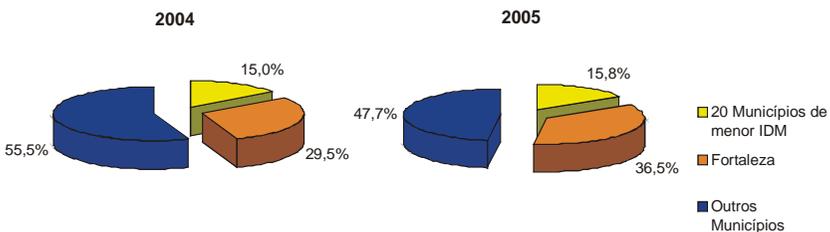


Fonte: Fichas Técnicas da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

Diante da importância da alocação dos recursos, foi sugerido inicialmente que fossem selecionados como beneficiários do FECOP os 5 municípios, dentre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM-2002) e 5 bairros de Fortaleza, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B de 2000). Posteriormente, houve a ampliação para 20 municípios de menor IDM e 10 bairros em Fortaleza com menor IDHM-B.

Percebe-se no Gráfico 6, que em 2004 somente 15% dos recursos foram alocados para os 20 municípios de menor IDM, e que em 2005 estes municípios receberam 15,8%, o que ainda mostra uma significativa pulverização de recursos em projetos fora da área de abrangência dos municípios mais pobres do Estado. Além disso, em 2004, só Fortaleza deteve 29,5% do total de recursos aprovados pelo FECOP, passando a receber em 2005 cerca de 36,5%, significando uma elevação proporcional de recursos de 23,6%. Este fato pode ser justificado, em parte, pelo fato de Fortaleza concentrar, em termos absolutos, o maior número de pobres do Estado. Já os demais municípios, que não foram inseridos na proposta inicial do Fundo, em 2004, receberam 55,5% dos recursos restantes e 47,7% em 2005, redução de 14% na alocação de recursos em outros municípios.

Gráfico 6 Percentual de Recursos por Distribuição Espacial (2004 e 2005)

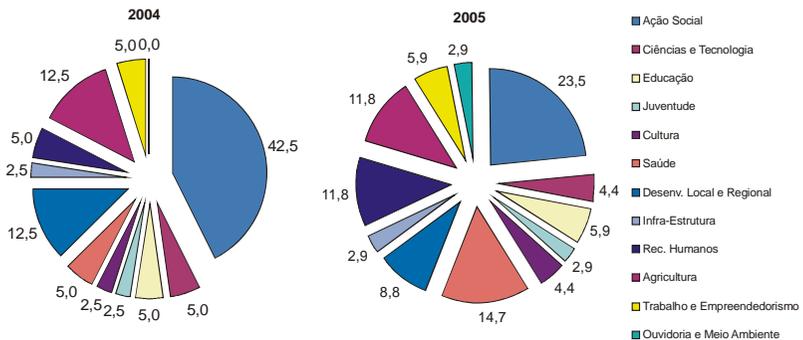


Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

4 Distribuição Setorial de Projetos e Recursos

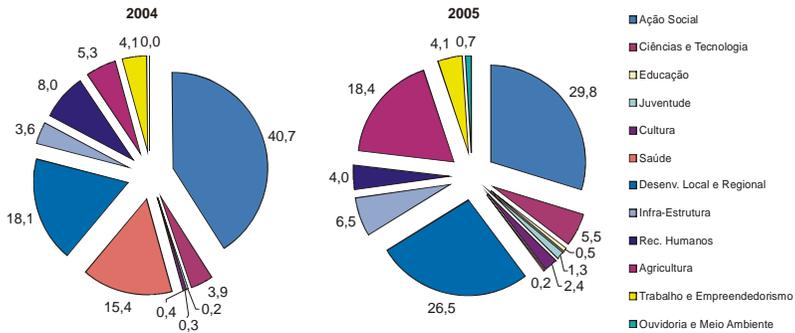
Atualmente, 12 áreas do Governo estão utilizando os recursos do FECOP, perfazendo um total de 40 projetos, em 2004, e 68 em 2005, aprovados pela Gerência Executiva do Fundo, gerando uma expansão de 70% do número de programas/projetos implementados. Observa-se que a área de ação social, tanto em 2004 como em 2005, constitui-se na que detém o maior número de projetos desenvolvidos com os recursos do FECOP, correspondendo a cerca de 42,5% no primeiro ano e de 23,5% do total de projetos aprovados no segundo ano de atuação do Fundo, os gráficos 7 e 8 mostram informações sobre o número de projetos por área como também o montante de recursos financeiros aprovados nos anos de 2004 e 2005.

Gráfico 7 Percentual de Projetos por Área (2004 e 2005)



Fonte: Relatórios de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

Gráfico 8 Percentual de Recursos Aprovados por Área (2004 e 2005)



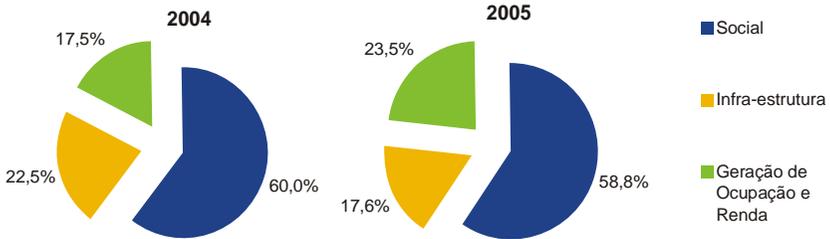
Fonte: Relatórios de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
 Elaboração: IPECE.

Os gráficos 7 e 8 mostram que a área de ação social, em 2004, detinha o maior número de projetos e recursos. E, em 2005, esta situação permaneceu a mesma, mas com uma realocação de projetos e recursos para as demais áreas. Dentre as áreas mais beneficiadas estão a saúde, a agricultura, a cultura, os recursos hídricos, da juventude e esporte, que elevaram suas participações no volume de recursos e no número de projetos implementados.

5 Alocação de Projetos e Recursos por Grupos

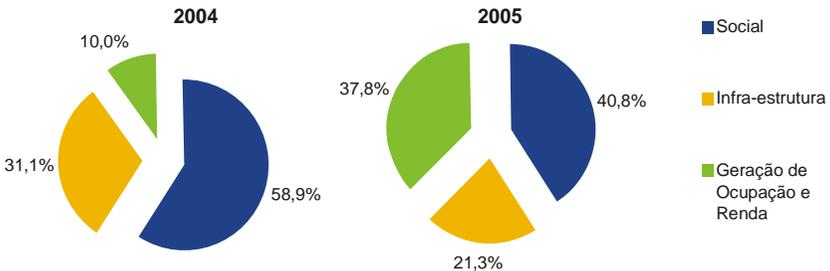
No presente momento, os recursos do FECOP estão sendo destinados a um total de 68 projetos, divididos por grupos: Social, Ocupação e Renda, e Infra-estrutura. Os gráficos 9 e 10 apresentam a distribuição dos projetos por esses grupos.

Gráfico 9 Percentual de Projetos por Grupo (2004 e 2005)



Fonte: Fichas Técnicas das Gerências Executivas do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

Gráfico 10 Percentual de Recursos por Grupo (2004 e 2005)



Fonte: Relatórios de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

Verifica-se por esses gráficos, que houve uma maior concentração de programas/projetos e maior volume de recursos aprovados pelo FECOP para o grupo Social, tanto em 2004 como em 2005. Entretanto, há que se destacar uma elevação considerável de recursos para o grupo de Ocupação e Renda, que em 2004 obteve 10% dos recursos aprovados e em 2005 recebeu 37,8%, elevando expressivamente a sua carteira de investimentos.

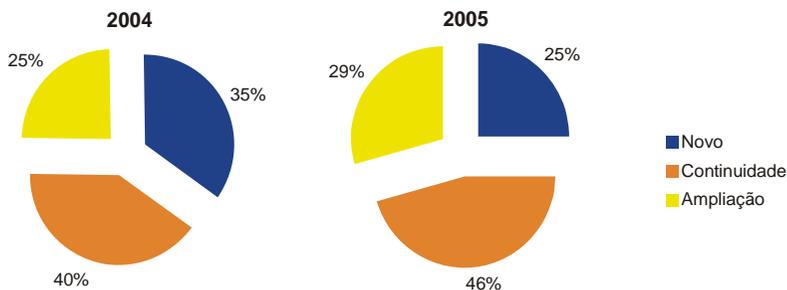
Mais uma vez, a explicação para tal comportamento reside no grande estoque de pobreza existente quando da implementação do FECOP que, devido às suas demandas mais imediatas, levam à destinação de um maior volume de recursos para os programas de transferência de renda.

6 Alocação de Projetos e Recursos por Caracterização

Os projetos podem, ainda, ser caracterizados, da seguinte forma: novos, de continuidade ou de ampliação². Os gráficos 11 e 12 discriminam o percentual projetos e de recursos financeiros de acordo com essa caracterização proposta.

De acordo com esses gráficos, tanto em 2004 como em 2005, os programas/projetos e os recursos do FECOP se concentram em as ações de continuidade e ampliação de benefícios à sociedade, o que caracteriza o fortalecimento de tais projetos e em última instância a obtenção de melhores resultados.

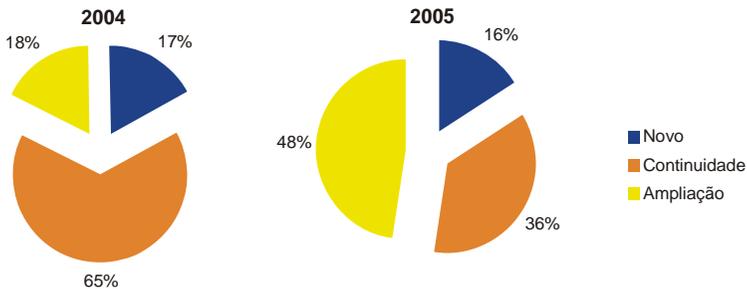
Gráfico 11 Alocação de Projetos por Caracterização (2004 e 2005)



Fonte: Fichas Técnicas da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

² Projeto Novo: aquele que surgiu no âmbito do atual governo; Projeto de Continuidade: aquele que já existia e passou a receber os recursos do FECOP, realizando mesmas atividades, atendendo o mesmo público-alvo e atuando nas mesmas áreas de abrangência; Projeto de Ampliação: aquele que já existia e passou a receber os recursos do FECOP, ampliando suas atividades, o público-alvo ou a área onde atuava.

Gráfico 12 Percentual de Recursos por Caracterização dos Projetos (2004 e 2005)



Fonte: Fichas Técnicas da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

Pode-se apresentar ainda, como a ajuda da Tabela 5, a caracterização dos projetos por grupos: social, ocupação e renda e infra-estrutura.

Tabela 5 Alocação de Projetos por Caracterização e por Grupo (2004 e 2005)

Grupos	Novo		%		Continuidade		%		Ampliação		%		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Social	10	5	41,7	12,8	9	21	37,5	53,8	5	13	20,8	33,3	24	39
Infra-Estrutura	1	5	11,1	31,3	5	5	55,6	31,3	3	3	33,3	18,8	9	16
Ocupação e Renda	3	7	42,9	53,8	2	5	28,6	38,5	2	4	28,6	30,8	7	13

Fonte: Fichas Técnicas da Gerência Executiva do FECOP - GEF.
Elaboração: IPECE.

No que se refere à alocação dos projetos por caracterização e entre os grupos, pode-se observar pela Tabela 5 que, em 2004, a maior parte dos programas/projetos dos grupos Social e de Ocupação e Renda eram ações caracterizadas como sendo novas, enquanto que as do grupo de Infra-estrutura eram ações chamadas de continuadas. Em 2005, os programas/projetos tanto do grupo Social como do de Infra-estrutura passaram a se concentrar em ações de continuidade, enquanto que os do grupo de Ocupação e Renda permaneceram com ações novas. Este fato caracteriza novamente, o fortalecimento das ações implementados no primeiro ano de trabalho do FECOP.

7 Comparativo entre o Previsto e o Realizado

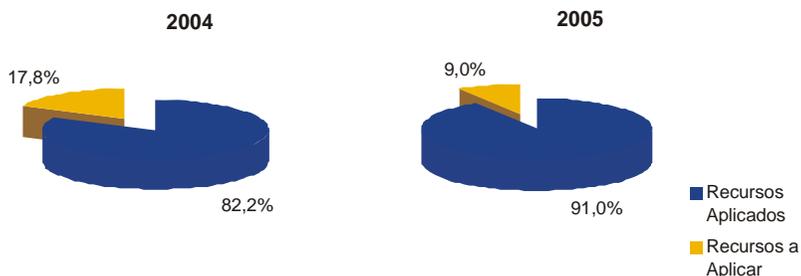
A seguir, será apresentada na tabela 6 e no gráfico 13, a distribuição dos recursos aprovados e aplicados por área.

Tabela 6 Alocação dos Recursos Aprovados e Liberados por Área - 2004 e 2005

Área	Recursos Totais Aprovados (R\$)		Recursos Totais Aplicados (R\$)		% Recursos Aplicados/Aprovados	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Ação Social	45.100.738,89	44.801.456,01	42.724.658,44	39.294.818,05	94,7	87,7
Ciência e Tecnologia	4.300.000,00	8.300.000,00	4.300.000,00	8.300.000,00	100,0	100,0
Educação	288.946,81	727.753,02	138.053,77	649.411,24	47,8	89,2
Juventude	340.500,00	1.893.614,00	272.400,00	1.876.668,00	80,0	99,1
Cultura	485.194,75	3.538.416,08	459.684,67	3.525.661,04	94,7	99,6
Saúde	17.443.797,37	347.334,32	0,00	209.657,65	0,0	60,4
Desenv.Local e Regional	20.000.000,00	39.750.812,66	14.831.309,68	36.148.228,71	74,2	90,9
Infra-Estrutura	4.432.110,45	9.767.107,31	4.033.351,78	8.593.931,15	91,0	88,0
Recursos Humanos	8.961.741,11	6.072.244,00	700.000,00	5.750.510,75	7,8	94,7
Agricultura	6.027.995,87	27.566.288,20	3.546.614,12	26.268.709,33	58,8	95,3
Trabalho e Empreendedorismo	4.590.233,43	6.210.440,43	4.167.913,33	5.870.154,38	90,8	94,5
Ouvidoria e Meio Ambiente	34.352,30	1.114.252,30	0,00	77.550,21	0,0	7,0
TOTAL	112.005.510,98	150.089.718,33	150.089.718,33	136.565.300,51	82,2	91,0

Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004).
Elaboração: IPECE.

Gráfico 13 Percentual de Recursos por Caracterização dos Projetos (2004 e 2005)



Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004).
Elaboração: IPECE.

Verifica-se na tabela 6 e no gráfico 13 que, em 2004, do total de recursos aprovados pelo Fundo 82,2% foram efetivamente aplicados. Já no exercício de 2005, este percentual chegou a 91% dos recursos. O maior percentual de aplicação dos recursos totais, em 2005, se deu nas áreas de ciência e tecnologia, cultura e juventude, que aplicaram, respectivamente, cerca de 100,0%, 99,6% e 99,1% dos recursos aprovados.

8 Comparação entre a Proposta inicial do FECOP e a Situação Atual

Resta ainda, apresentar os projetos das áreas que estão incluídas ou não na proposta inicial do Fundo, e que se enquadram nas seguintes linhas de programa:

a) Programas de Transferência de Renda

- 1) Bolsa Cidadão
- 2) Proteção aos Grupos Vulneráveis
- 3) Prêmio Talentos Cearenses
- 4) Prêmio Professor Eficiente
- 5) Programa Adote um Idoso ou Deficiente
- 6) Crédito Empreendedor

b) Programas Estruturantes

- 1) Programa Casa Melhor
- 2) Programas de Água e Saneamento em Casa
- 3) Programas de Esporte e Educação Artística na Escola
- 4) Programas de Melhoria da Educação
- 5) Programas de Melhoria das Condições de Saúde
- 6) Reforma Agrária Solidária e Titularização de Terras Públicas
- 7) Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- 8) Capacitação Profissional
- 9) Projeto São José

Na tabela 7 e no gráfico 14 observamos que, em 2004, cerca de 17,5% dos projetos aprovados pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social e pela Gerência Executiva - GEF estavam fora dos objetivos

centrais do FECOP. Em 2005, tais projetos passaram para 20,6%, um crescimento em torno de 17,6%. As duas áreas que mais apresentaram projetos fora dos propósitos iniciais do Fundo foram as de Cultura e Infra-estrutura (tomando-se como base informações preliminares do Relatório de Desempenho de 2005 da GEF). Todavia, é importante salientar que tais projetos são de apoio à população pobre, mas que não estavam entre os recomendados inicialmente na proposta do Fundo em termos de focalização e atividades pretendidas. Entre tais projetos incluem-se os seguintes:

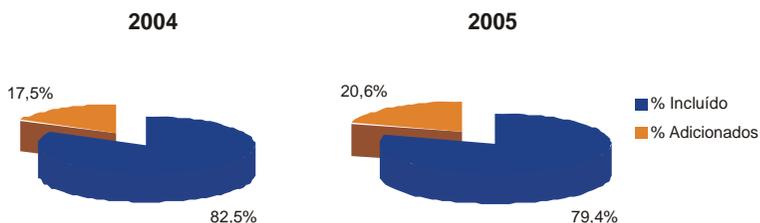
- 1) **Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação** - não está direcionado aos municípios prioritários do Fundo e não possui atividades bem definidas);
- 2) **Famílias-Desafio e Inclusão Social** - suas atividades ainda são as mais diversas gerando superposição de ações e público-alvo;
- 3) **Assistência Emergencial a Pessoas ou Grupos em Situação de Extrema Pobreza** -possui como uma de suas atividades o Auxílio Funeral, ação esta que não ajuda as pessoas a saírem da pobreza.

Tabela 7 Projetos Incluídos e Adicionados na proposta inicial do FECOP

Área	Projetos Incluídos		% Incluído		Projetos Adicionados		% Adicionado		Total	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Ação Social	10	12	58,8	75,0	7	4	41,2	25,0	17	16
Ciência e Tecnologia	2	3	100,0	100,0	0	0	0,0	0,0	2	3
Educação	2	4	100,0	100,0	0	0	0,0	0,0	2	4
Juventude	1	2	100,0	100,0	0	0	0,0	0,0	1	2
Cultura	1	1	100,0	33,3	0	2	0,0	66,7	1	3
Saúde	2	8		80,0	0	2	0,0	20,0	2	10
Desenv. Local e Regional	5	5	100,0	100,0	0	0	0,0	0,0	5	5
Infra-Estrutura	1	1	100,0	50,0	0	1	0,0	50,0	1	2
Recursos Humanos	2	8	100,0	100,0	0	0	0,0	0,0	2	8
Agricultura	5	7	100,0	77,8	0	2	0,0	22,2	5	9
Trabalho e Empreendedorismo	2	3	100,0	75,0	0	1	0,0	25,0	2	4
Ouvidoria e Meio Ambiente	0	0	0,0	0,0	0	2	100,0	100,0	0	2
TOTAL	33	54	82,5	79,4	7	14	17,5	20,6	40	68

Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004).
Elaboração: IPECE.

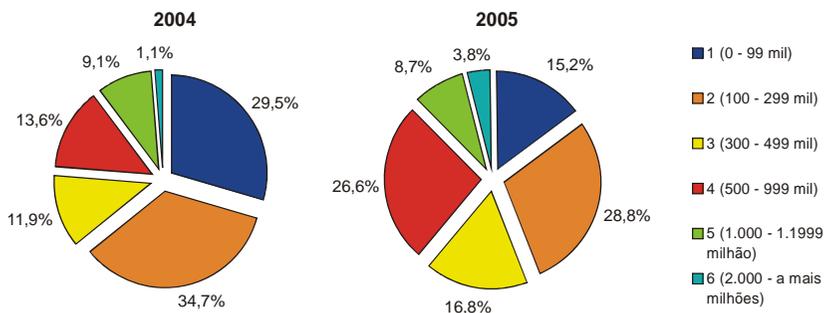
Gráfico 14 Percentual de Projetos Incluídos e Adicionados na Proposta Inicial do FECOP



Fonte: Classificação do IPECE conforme os programas propostos pelo FECOP.
Elaboração: IPECE.

Por fim, apresenta-se, a seguir, a situação dos municípios contemplados pelo Fundo por faixa de recursos aprovados. Persiste ainda significativa concentração de recursos em Fortaleza, como também considerável pulverização nos municípios cearenses, visto que 76,1% em 2004, receberam menos de R\$ 500,00 mil reais, e ainda em 2005 este percentual continuou elevado chegando a 60,9%, conforme indica o gráfico 15.

Gráfico 15 Percentual de Municípios por Faixa de Recursos Aprovados - FECOP



Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004).
Elaboração: IPECE.

O gráfico 15 mostra que ocorreu uma mudança na distribuição percentual dos recursos do Fundo entre as faixas. Em 2004 os recursos distribuídos entre os municípios se concentravam nas faixas 1 e 2, ou seja, 64,2%

dos municípios recebiam somente até 299 mil reais. Já em 2005 as faixas de recursos mais representativas passaram a ser 2 e 4, onde 28,8% dos municípios receberam entre 100 a 299 mil reais e 26,6% dos municípios obtiveram entre 500 a 999 mil reais. Vale destacar ainda que 56% dos municípios beneficiados passaram a receber em 2005 recursos que se distribuem entre as faixas 3 a 6, ou seja, entre 300 mil a mais de 2 milhões de reais.

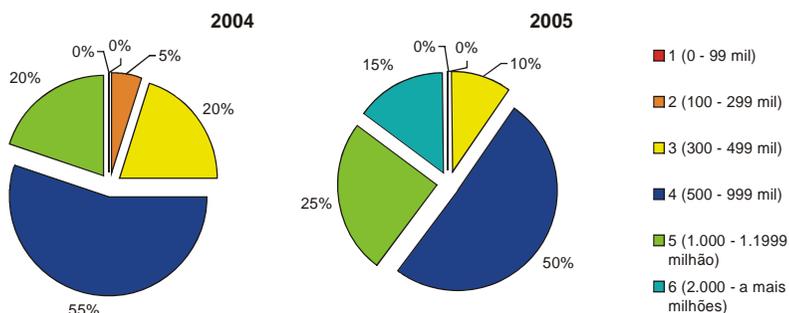
Uma consideração parcial que se pode tirar deste fato, é que os municípios que passam a receber um montante maior de recursos poderão futuramente, através das ações dos diversos programas, obter melhores resultados e impactos socioeconômicos para suas populações, alcançando, em última instância, a efetiva modificação das condições de vida de sua população, reduzindo a pobreza.

Entretanto, deve-se salientar que alguns municípios pertencentes ao grupo dos 20 municípios prioritários (os de menor IDM), passaram a receber, no exercício de 2005, um volume considerável de recursos do FECOP. Pode-se citar como exemplo os municípios de Salitre, Moraújo e Ocara, que obtiveram um crescimento em seus recursos de 72,3%, 147,4% e 205,1%, respectivamente, passando a receber cada um mais de 2 milhões de reais. Além disso, outros municípios dentre os 20 prioritários como Catarina, Irauçuba, Caririaçu e Itatira, passaram a receber cada um, em 2005, mais de 1 milhão de reais.

Além do mais, constatou-se, através do Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004), que a média de recursos aprovados para os 20 municípios de menor IDM em 2004 foi de R\$ 838.855,34, e que em 2005 esta média passou para R\$ 1.183.202,72, representando um crescimento médio de recursos de 41%.

O gráfico 16 mostra que, em 2004, nenhum dos 20 municípios prioritários estava localizado na faixa 6 (recebendo mais que 2 milhões de reais). Já em 2005, ocorreu uma considerável mudança entre a distribuição dos recursos por faixa nesses municípios, onde se vê que 15% desses municípios passaram para a faixa 6.

Gráfico 16 Percentual dos 20 Municípios de menor IDM por Faixa de Recursos Aprovados - FECOP



Fonte: Relatório de Desempenho da Gerência Executiva do FECOP - GEF (Ano 2004).
Elaboração: IPECE.

9 Balanço dos Principais Programas do FECOP

Através do esquema a seguir, observa-se as principais linhas de programas do Fundo, onde são apresentados o volume de recursos empregados em cada programa, os beneficiários (tais como, número de famílias, alunos, professores, bolsas e etc), como também os municípios atendidos.

	2004	2005
1) Bolsa Cidadão	Recursos: R\$ 5.237.690,76 30.797 Famílias Beneficiadas 20 municípios com menor IDM	R\$ 2.764.602,00 27.778 Famílias beneficiadas 41 municípios de menor IDM
2) Proteção aos Grupos Vulneráveis	Recursos: R\$ 14.733.538,40 18.321 Famílias Beneficiadas 60 municípios Beneficiados	R\$ 28.674.952,75 42.160 Famílias beneficiadas 122 municípios
3) Prêmio Talentos Cearenses- educação, esporte e cultura	Recursos: R\$ 1.005.700,19 1.957 Bolsas 13 municípios Beneficiados	R\$ 4.766.867,98 2.651 Bolsas 50 cursos e oficinas 117 municípios
4) Prêmio Professor Eficiente	Recursos: R\$ 1.962.763,11 680 Professores 10 municípios Beneficiados	R\$ 3.590.241,72 780 Professores 31 municípios
5) Programas de Apoio ao Idoso ou Deficiente	Recursos: R\$ 1.886.182,59 25.553 Pessoas Beneficiadas 24 municípios Beneficiados	R\$ 3.999.556,26 80.301 pessoas beneficiadas 34 municípios
6) Crédito Empreendedor	Recursos: R\$ 3.925.663,61 5.400 Empreendedores Beneficiados 40 municípios Beneficiados	R\$ 5.282.320,00 5.899 empreendedores 58 municípios
7) Programas de Água e Saneamento em Casa	Recursos: R\$ 18.925.519,99 41.011 Famílias Beneficiadas 112 municípios Beneficiados	R\$ 11.219.020,88 11.871 famílias 36 municípios
8) Programas de Esporte e Educação Artística na Escola	Recursos: R\$ 20.482.706,41 6.907 Famílias Beneficiadas 54 municípios Beneficiados	R\$ 10.810.131,40 3.500 famílias 63 municípios

	2004	2005
9) Programas de Melhoria das Condições de Saúde	Recursos: R\$ 16.742.369,30 30 municípios Beneficiados	R\$ 347.334,32 10 municípios
10) Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Recursos: R\$ 5.760.580,12 81.881 Famílias Beneficiadas 131 municípios Beneficiados	R\$ 26.718.108,97 164.103 famílias 182 municípios
11) Capacitação Profissional	Recursos: R\$ 4.178.092,61 5.830 Pessoas Capacitadas 10 municípios Beneficiados	R\$ 11.455.363,89 19.562 Pessoas beneficiadas 11.076 Bolsas 106 municípios
12) Projeto São José	Recursos: R\$ 13.345.041,09 25.352 Famílias Beneficiadas 173 municípios Beneficiados	R\$ 39.750.812,66 21.995 Famílias beneficiadas 122 municípios

Considerações Finais

De um modo geral, observou-se que a maioria dos projetos em execução estão alinhados com os princípios do FECOP, pois, têm como propósitos melhorar as condições de vida das famílias com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza, prestar assistência emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social, criar instrumentos de convivência com o semi-árido, promover oportunidades de geração de ocupação e renda, estimular o desenvolvimento local e a inclusão social, dentre outros.

Os principais avanços dos projetos e programas, entre 2004 e 2005, são referentes ao maior repasse de recursos para os projetos/programas de Transferência de Renda, à maior cobertura dos municípios carentes do interior do Estado e à melhora na distribuição dos recursos entre as secretarias e gerências, tornando-se mais equitativo. Ademais, os gestores do FECOP mostraram-se mais eficientes, pois, ampliaram a aplicação dos recursos totais do Fundo.

Verificou-se que os projetos/programas de Transferência de Renda passaram a receber um volume maior de recursos do Fundo, de 2004 para 2005, havendo um aumento expressivo de 84,5% dos recursos alocados para tais projetos. Como consequência, os projetos classificados como sendo de Capital Financeiro também sofreram aumento em seus recursos. Em 2004, tais projetos receberam cerca de 16% dos recursos do Fundo, passando a receber, em 2005, o equivalente a 23% dos recursos aprovados, representando um crescimento de 43,8%. Vale salientar mais uma vez que esses projetos/programas não são uma prioridade do Fundo

em uma perspectiva de longo prazo, mas que são muito importantes para mitigar as condições mais visíveis da pobreza no curto prazo.

Os projetos/programas implementados no interior do Estado, que em 2004 representavam cerca de 65% do total de projetos, passou, em 2005, para 67%, perfazendo um crescimento de 3,1% em tais projetos. Isso refletiu na cobertura dos 20 municípios de menor IDM, ou seja, os municípios prioritários do FECOP, que obtiveram um aumento de 5,3% em seus recursos.

Verificou-se uma considerável desconcentração na alocação dos recursos entre as áreas de atuação do FECOP, uma vez que, em 2004, a área da Saúde possuía 40,7% do total dos recursos, passando a possuir, em 2005, cerca de 29,8%, fazendo com que as demais áreas obtivessem uma proporção maior de recursos para implementar e ampliar seus programas.

A distribuição de recursos entre os grupos passou a ser mais equitativa, visto que, em 2004, quase 59% dos recursos estavam alocados no grupo Social. Já em 2005, esse grupo recebeu 40,8% dos recursos aprovados e o grupo de Ocupação e Renda recebeu 37,8% dos recursos (apresentando crescimento de mais de 200% comparado com o exercício de 2004).

A maior parcela dos projetos do Fundo permaneceram sendo de Continuidade (46% em 2005). Contudo, os projetos/programas que receberam mais recursos foram os projetos de Ampliação (48% do total dos recursos em 2005), resultando no atendimento de um número maior de pessoas pobres.

Verificou-se ainda que, em 2005, as áreas e grupos de atuação do FECOP obtiveram mais êxito na aplicação dos recursos totais do Fundo, conseguindo aplicar neste exercício 91% dos recursos (em 2004 a aplicação foi de 82,2%).

Diante do exposto, pode-se fazer algumas sugestões e/ou recomendações no sentido de se avançar na definição mais precisa de critérios de seleção dos reais beneficiários do FECOP, priorizando os 20 municípios de menor IDM como também outros municípios do interior do Estado e os bairros mais pobres de Fortaleza.

Primeiramente, a lógica de operação a ser perseguida pelo FECOP deveria ser mais focada na demanda induzida, isto é, a partir do diagnóstico das condições das famílias, o Fundo demandaria e financiaria ações específicas das secretarias. Esta lógica deve prevalecer sobre a lógica de *“Balcão”*, onde elas procuram o Fundo para financiamento de seus projetos.

De forma complementar, deveria ser dada prioridade à incorporação do *“Agente Cidadão”* ao programa, uma vez que ele será responsável pela identificação das demandas das famílias e será o elo entre estas e as Secretarias Estaduais. Este agente alimentará também o sistema de monitoramento.

Devido à eficácia comprovada dos programas de Transferência de Renda, recomenda-se a expansão do programa Bolsa Crédito e Bolsa Aluno. Ainda, poderia ser reforçado o processo de integração e unificação dos programas de transferência de renda em uma *“Bolsa Única”* (Bolsa Família + Bolsa Cidadão), com o intuito de torná-lo mais efetivo.

Faz-se necessário o avanço na obtenção de melhores informações quanto aos gastos e metas realizadas mensalmente pelas Secretarias de Estado, pois uma maior transparência daria condições a realização do monitoramento e posterior avaliação dos programas de combate à pobreza. Contudo, para isto, faz-se necessário qualificar e quantificar, com as Secretarias, as metas pretendidas e os gastos já efetivados em cada projeto.

Os critérios de seleção dos projetos, das localidades e do público-alvo a ser atendido deveria ser mais claramente definido. Visto que, existe uma heterogeneidade de projetos e/ou programas, bem como de localidades e públicos-alvo. Caso contrário, poderá tornar difícil a percepção dos resultados propostos pelas ações das Secretarias. Este seria um trabalho a ser desenvolvido para servir de orientação durante a elaboração das propostas e para a avaliação do FECOP pela Gerência Executiva - GEF.

Com o intuito de fortalecer o foco na família, poder-se-ia melhor identificar as famílias beneficiadas (identificação de quais pobres estão sendo atendidos), pois esta seria uma medida que facilitaria a focalização das atividades do Fundo nas famílias pobres.

A elaboração de um diagnóstico das problemáticas das áreas a serem contempladas pelo FECOP, tendo em vista dar um papel mais ativo a Gerência Executiva do Fundo, é uma das principais recomendações. Pois, a partir daí, ela (a gerência) poderá indicar os projetos e ações prioritárias que deverão nortear as solicitações das Secretarias Estaduais. Consecutivamente, poderiam ser estabelecidas as metas e indicadores de cada projeto, os quais servirão de fonte para a avaliação dos resultados (impactos) do FECOP.

Considerando que há uma tendência à pulverização de recursos, propõe-se que sejam feitos os ajustes necessários, na tentativa de focar melhor os programas em localidades, famílias e projetos que tenham maior efetividade no combate à pobreza.

Por último, considerando que o percentual máximo que o FECOP pode alocar para custeio é 0,3% de seu orçamento, o Tesouro, através das secretarias envolvidas, deveria complementar as necessidades de gastos com a gestão do Fundo, em especial com a implementação do Agente Cidadão.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, E. Programas de garantia de renda mínima e desigualdade social. In: DOWBOR, L.; KILSTAJN, S. **Economia social no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro, IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 800).

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

COUDOUEL, A.; HENTSCHEL, J. S.; WODON Q. T. Poverty measurement and analysis. In: WORLD BANK. **Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) sourcebook**. Disponível em: http://povlibrary.worldbank.org/files/5467_chap1.pdf Acesso em: 24 out. 2006.

HOLANDA, M.C.; ROSA, A. L. T. da. **Fundo estadual de combate à pobreza (FECOP)**. Fortaleza, IPECE, 2004. (Nota Técnica, 4).

RAVALLION, M. **Poverty comparisons: a guide to concepts and methods**. World Bank, Living Measurement Study, 1992 (Working Paper n. 88).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

WORLD BANK. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/strategies/intro.htm>.

_____. **Desenvolvimento e redução da pobreza: reflexão e perspectiva**. Washington, D.C., World Bank, 2004.