



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**VALBERG BARBOSA CAVALCANTE**

**AVALIAÇÃO DOS LIMITES E RESTRIÇÕES DO FUNDO ESTADUAL  
DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ – FECOP, UM  
CASO PARTICULAR.**

**Fortaleza-CE  
2013**

**VALBERG BARBOSA CAVALCANTE**

**AVALIAÇÃO DOS LIMITES E RESTRIÇÕES DO FUNDO ESTADUAL DE  
COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ - FECOP, UM CASO  
PARTICULAR.**

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre.

Orientador: Professor Pós - Doutor Carlos Américo Leite Moreira.

Fortaleza-CE  
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca de Ciências Humanas

- 
- C364a Cavalcante, Valberg Barbosa.  
Avaliação dos limites e restrições do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará - FECOP, um caso particular / Valberg Barbosa Cavalcante. – 2013.  
85 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.  
Área de Concentração: Políticas públicas.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
- 1.Pobreza – Política governamental – Avaliação – Ceará – 2004-2010. 2.Ceará – Condições sociais – Ceará – 2004-2010. 3.Ceará – Condições econômicas – Ceará – 2004-2010. 4.Fundo Estadual de Combate à Pobreza. I. Título.

**VALBERG BARBOSA CAVALCANTE**

**AVALIAÇÃO DOS LIMITES E RESTRIÇÕES DO FUNDO ESTADUAL DE  
COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ – FECOP, UM CASO  
PARTICULAR.**

Dissertação apresentada à Coordenação do curso de  
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Pós-Dr. Carlos Américo Leite  
Moreira.

Aprovada em: **17 de janeiro de 2013**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Pós-Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dr. Fabio Maia Sobral  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Dr. Fernando José Pires de Souza  
Universidade Federal do Ceará

## **DEDICATÓRIA**

Ao meu Deus, de sabedoria infinita, que ilumina minha vida com graças, alegrias e ensinamentos.

Aos meus pais, Francisco Sales Cavalcante e Maria Euzenir Barbosa Cavalcante, que fazem parte do planejamento de cada passo da minha caminhada.

A minha mulher, Juliana de Oliveira Barros Cavalcante, na qual encontro apoio e companhia nos momentos difíceis e de alegrias.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que ilumina nossas vidas e nos dá coragem e sabedoria para superar as adversidades e atingir meus objetivos.

Aos meus pais, Euzenir e Sales, por me proporcionar a vida e entenderem as minhas escolhas, estando ao meu lado em todos os momentos da minha existência.

À minha mulher, Juliana, que me orientou e incentivou durante essa caminhada, concedendo-me apoio e amor em momentos de adversidades.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Américo, que, com sua paciência e dedicação, me ensinou, ajudou e orientou como atuar nas diversas formas do pensar, e dá um “salto qualitativo” a este trabalho.

Aos profissionais da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, que cruzaram o meu caminho nesse processo de elaboração deste trabalho, que me acolheram e me ajudaram.

Aos todos os professores do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, que fizeram parte desta pesquisa com carinho e respeito, tornando possível sua realização.

## RESUMO

Este é um tema relacionado ao Fundo de Combate à Pobreza do Estado do Ceará – FECOP, instituído pela Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 27.379, que busca dar suporte para as ações de políticas públicas na superação da pobreza no Estado do Ceará, em duas vertentes na mudança estrutural e nos processos de políticas compensatórias, que envolvem todas as ações das secretarias estaduais do Ceará no combate à pobreza, e o projeto proposto busca situar como problemática se está política pública esta realmente reduzindo a pobreza no Estado cearense, e qual a sua natureza de atuação, no período de 2004 a 2010, no contexto do quadro neoliberal e da mundialização do capitalismo financeiro, como elementos constitutivos da reprodução ampliada da pobreza, de forma generalizada em todos os países em desenvolvimento, dentro de uma inclusão injusta da globalização capitalista. O objetivo principal deste estudo é avaliar, bem como examinar e reflexivamente a implementação, as concepções, os princípios e os resultados alcançados do FECOP, com relação ao comportamento dos índices referentes à pobreza extrema e da pobreza, no período há pouco mencionado, de maneira diferenciada e mais abrangente do que a variável explicativa dominante utilizada e focada apenas na insuficiência de renda.

**Palavras – chave:** Pobreza. Desigualdade. Estado. Políticas Públicas. Renda. Capacidade Humana. Liberdade Substantiva.

## ABSTRACT

The design of the proposed study to be described is a theme related to the Fund to Combat Poverty in the State of Ceará – FECOP, which was established by complementary Law No. 37, dated November 26, 2003 and regulated by State Decree 27379, which seeks to support the actions of public policies in overcoming poverty in the State of Ceará, in two-pronged in the structural change and the processes of compensatory policies, that involve all actions of state departments of Ceará in fighting poverty, and the proposed project seeks to put as problematic if this public policy is really reducing poverty in the State of Ceará, and what is its nature of operations in the period from 2004 to 2010, set against the backdrop Neo-Liberal and globalization of financial capitalism, as constituent elements of the expanded reproduction of poverty so widespread throughout developing countries, within an unfair inclusion of capitalist globalization. The main objective of this study is to evaluate, analyze critically and reflectively the implementation, concepts, principles and achievements of FECOP, regarding the behavior of the indices related to extreme poverty and poverty in the aforementioned period, in a differently and more comprehensive than the dominant explanatory variable used and focused only on insufficient income.

**Keywords:** Poverty, inequality, State, public policy, income, human capacity, substantive freedom.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. A POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ.</b> .....	25
<b>3. CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2004 A 2010.</b> .....	43
<b>4. ANÁLISE QUALITATIVA DAS ENTREVISTAS DOS TÉCNICOS GESTORES E BENEFICIÁRIOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ</b> .....	56
<b>5. APRESENTANDO A AVALIAÇÃO DIFERENCIADA, CRÍTICA E CONSTRUTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ.</b> .....	67
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	84
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	89
<b>APÊNDICE I</b> .....	91
<b>APÊNDICE II</b> .....	92

## 1. INTRODUÇÃO

O capitalismo é um sistema social econômico que reproduz na sua natureza o fenômeno da pobreza e desigualdade social de forma intrínseca e estrutural, em que a globalização financeira é a face mais agressiva da exploração capitalista sobre os homens e nações, levando com isso a maior parte da população a sofrer com privações de toda ordem da vida humana.

Segundo a Organização das Nações Unidas - ONU (2011), a população da Terra alcançou a número de sete bilhões de seres humanos, mais de 50% dessa população vivendo abaixo da linha de pobreza, relevando brutais disparidade, desigualdade e injustiça contemporânea.

Paralelamente, ocorreu o advento da defesa do Estado Mínimo consubstanciado pela economia neoliberal que valorizou o capital financeiro, com suas políticas de liberalização e desregulamentação no âmbito mundial. Essa nova configuração engendrou desigualdades socioeconômicas, principalmente na América Latina, com o ensejo de desemprego, pobreza e crises sociais e políticas.

No âmbito do capitalismo contemporâneo, o Brasil se caracteriza por uma distribuição bastante desigual da renda e de riqueza, de forma regional e entre seus cidadãos, e pela existência de um grande número de pobres e indigentes que vivem em condições subumanas. O Ceará compartilha do mesmo problema, com o agravante de ter deficiências na sua capacidade de investimento em políticas sociais, além de sofrer com desigualdades sociais agudas e adversidades climáticas no sertão nordestino de forma histórica e permanente.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará – IPECE, o Ceará tinha, em 2004, 55,6% da sua população abaixo da linha de pobreza e 22% na extrema pobreza, revelando uma situação social crítica e alarmante. A superação desse estado desfavorável da maioria de sua população cearense não poderá ser efetuada no curto prazo, já que o problema em questão é multidimensional e passa por mudanças estruturais importantes, necessárias para que os menos favorecidos possam superar a condição de pobreza e indigência.

Com efeito, torna-se crucial uma avaliação de políticas públicas que não vise somente à insuficiência de renda, mas a deficiência de capacidade humana e suas privações como a verdadeira fonte geradora da pobreza e de sua medição.

Nessa perspectiva, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)<sup>1</sup> será avaliado em seus princípios norteadores da sua implementação e seus resultados. A referência será a teoria econômica e social de Amartya Sen, que enfoca a pobreza como fenômeno dinâmico e de acentuada privação de bem-estar individual e social verificado pela baixa capacidade humana de realizar funcionamentos fundamentais da vida individual e social, tanto na concepção do bem-estar como sua capacidade de tomar e participar das decisões políticas, éticas, econômicas e sociais, configurando a condição de pobreza de longo prazo, trazendo várias sequelas sociais graves e duradouras (SEN, 2000).

Segundo Sen (1999), a teoria econômica e social dominante expressa que a medida da pobreza está condicionada à questão da renda, revelando que a pessoa está acima ou abaixo da linha de pobreza. O autor considera que esse modo de mensuração não é suficiente para adequação de uma base informacional. Adicionalmente, deve-se, também, considerar as questões de igualdade, inclusão social e ética e o seu conceito de liberdade substantiva que traduz a real capacidade humana de realizar e escolher.

No Brasil, particularmente no Ceará, a pobreza tem o conceito, em geral, fundamentado nas condições de vida social decorrentes da insuficiência de renda. Com origem nessa conceituação, faz-se a mensuração da linha de pobreza e indigência, com base no comportamento do consumo privado. O Fundo Estadual privilegia essa visão dominante sobre a pobreza humana.

O objetivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará é dar um atendimento integral e assistencial a um determinado grupo, considerando que a maioria dos pobres está concentrada em locais específicos, e são famílias

---

<sup>1</sup> O Governo do Estado do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) pela Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004.

situadas abaixo da linha de pobreza. Desta forma, a área a ser beneficiada é avaliada, considerando suas potencialidades de geração de ocupação e renda.

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza movimentou mais de um bilhão de reais de 2004 a 2010, como mostra a tabela 1. Atualmente, o Estado do Ceará ocupa o segundo lugar no índice de massa populacional de pobreza e indigência, em torno de 4,5 milhões de pessoas vivendo privações de bem-estar pela pobreza de curto, médio e longo prazos, que estão abaixo da linha de pobreza, representando mais do que 50% da população cearense.

**Tabela 1: Arrecadação de recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, referente ao período de 2004 a 2010.**

Ano	Arrecadação (em reais)	Aplicação (em reais)
2004	R\$ 108.106.230,51	R\$ 92.075.911,35
2005	R\$ 158.473.722,86	R\$ 136.565.300,51
2006	R\$ 176.642.547,50	R\$ 175.545.926,52
2007	R\$ 185.783.581,03	R\$ 139.942.070,87
2008	R\$ 203.948.870,26	R\$ 149.753.801,24
2009	R\$ 220.350.638,71	R\$ 199.326.302,76
2010	R\$ 263.711.543,47	R\$ 300.616.685,07
Total	R\$ 1.317.011.134,34	R\$ 1.193.825.998,32

Fonte: SEFAZ (2010)

A fonte de arrecadação do FECOP está na sua base de tributação, incidindo uma alíquota de 2%, em cima dos produtos considerados supérfluos no mercado local, como bebidas alcoólicas, cigarros, armas e vários outros produtos.

A expansão dos recursos do FECOP justifica uma avaliação dos seus resultados, com base em uma visão alternativa que considera as políticas públicas fomentadoras das capacidades humanas, sendo essa visão a principal variável de combate sustentável contra as injustiças sociais em suas diversas esferas da vida humana, e não considerando apenas a renda como medida de justiça social e combate à pobreza e miséria global.

Assim, ocorre uma necessidade de avaliar e criticar essa medida ortodoxa de bem-estar social e os seus indicadores, que consideram somente a renda como unidade fundamental de mensuração, e sua classificação utilizando níveis de renda,

que não revelam a situação real das classes sociais menos favorecidas, desprezando toda uma complexidade de variáveis que determinam e condenam a maioria da sociedade cearense a privações profundas e históricas ainda não resolvidas pelas políticas públicas em curso.

Este estudo, pois, defenderá essa visão alternativa e diferenciada sobre a avaliação da pobreza no Estado do Ceará, e vai analisar se a conduta do Fundo Estadual de Combate à Pobreza tem elementos reais de resultados satisfatórios para a sociedade cearense e o seu comportamento durante 2004 a 2010 perante as diretrizes que conduziram a visão das políticas públicas e suas ações, bem assim, vai aquilatar o modo como a pobreza se movimentou com os resultados.

Dessa maneira, este estudo fundamenta-se numa avaliação da política pública do FECOP, para verificar seus resultados e analisar, de acordo com a teoria de Amartya Sen, expressa no seu Livro “Desenvolvimento como Liberdade”, como principal contraposição dos resultados obtidos pelo Fundo Estadual e os princípios que o dirigiram, e colocar essa teoria seniana como diferenciada e orientadora para resultados potencialmente mais abrangentes, profundos e sustentáveis para a sociedade cearense na superação dos problemas sociais, como sistema alternativo na busca de avaliar a efetividade de mudança social radical de maneira estrutural.

Com efeito, alcançando uma superação dessa óptica oficial do Estado na luta contra a pobreza e a miséria, e que situa a renda como a variável explicativa desse fenômeno social, e as ações de natureza compensatória das políticas públicas neste território, sem levar em consideração programas e projetos de enfrentamento estrutural da pobreza acabando com o seu ciclo de permanência e agravamento, oferecendo à sociedade cearense condições dignas de vida de efeitos de longo prazo, revelando um desenvolvimento social pleno e sustentável.

A teoria de Amartya Sen fundamenta-se na liberdade substantiva da pessoa, de escolher e realizar, nas suas categorias de condição de bem-estar indicativa da sua condução particular e social entre os funcionamentos que se traduzem em ações que proporcionam o bem-estar e a sua condição de agente, que

promove a sua potencialidade como política, idealizadora, crítica e como cidadã participante e tomadora de decisões sobre a sua realidade, no entanto, desenvolvendo as suas capacidades individuais e coletivas.

Dessa forma, a responsabilidade é compartilhada entre o indivíduo, a sociedade, as instituições e o Estado, mediante políticas públicas diretas e fomentadoras das capacidades humanas, sendo nessa visão a principal arma de combate sustentável contra as injustiças sociais em suas várias esferas da vida humana, sem considerar apenas a renda como medida principal de justiça social e combate à pobreza e à miséria global.

Assim, o desenvolvimento econômico, social e a participação política se direcionam e são determinados, haja vista que a real liberdade humana de escolher e realizar são os meios e os fins, como diretrizes de combate a qualquer privação de uma pessoa, podendo promover de forma absoluta na sociedade conduzida por essa orientação econômica, social, filosófica e política de Sen, seguindo outras teorias sociais do Estado do Bem-Estar Social para uma formulação abrangente dessa ideia de identificar, diagnosticar e entender problema social tão complexo, de suas consequências e estrutura formada pela historicidade capitalista.

Há uma importância fundamental, nesta pesquisa, de utilizar teorias de outros autores que tratam do bem-estar social, como John Stuart Mill e John Rawls. E, por fim, especialistas que estudaram a historicidade da formação econômica e social do Estado Brasileiro, e as influências sobre o Nordeste, principalmente no Ceará, para se compreender a configuração da formulação e reprodução da circunstância, miséria e desigualdade que assolam o território cearense.

Busca-se compreender essa historicidade política, econômica e social, com a herança de pobreza e miséria que caracteriza o estado de privação da maior parte do território cearense, e as influências do patrimonialismo, clientelismo, interesses particulares privatizando o setor público, que levaram à marginalização do Nordeste no cenário político e econômico nacional; tendo em vista essa importância crucial da fundamentação teórica e analítica, para a identificação dos graves

problemas históricos deste Estado e a forma de implementação das suas políticas públicas de enfrentamento das mazelas sociais permanentes dos nossos dias atuais.

Contém, ainda, esta dissertação uma pesquisa da teoria marxista, com o objetivo de avaliar, analisar e criticar as contradições da economia e do Estado capitalista, em suas contradições essenciais na esfera da produção, consumo e circulação. Vale ressaltar que justamente a reprodução ampliada do capital, alienação e exploração do trabalho gera, de maneira sistêmica e estrutural, a massiva iniquidade crônica e aguda da população mundial, expandido cada vez mais a pobreza, miséria, desigualdades e falta de liberdades essenciais à sociabilidade humana.

Promovendo uma avaliação crítica profunda e radical desse modelo governamental de combate à pobreza, em que a teoria marxista nos dá uma estrutura epistemológica mais abrangente e suficiente para entendermos o funcionamento das desigualdades, exclusões e injustiças sociais permanentes e arraigadas na sociedade capitalista contemporânea, na qual somente a avaliação tendo apenas o referencial teórico seniano não daria conta para identificar o funcionamento do sistema do capital gerador da pobreza e miséria neste modelo de sociabilidade do materialismo, tendo o Estado como crucial intermediador e orientador dessas relações.

Fundamentando toda a importância e atualidade do assunto expresso tanto nacional como no programa atualmente apresentado, “Brasil sem Miséria”, e na esfera internacional, colocando esta proposta de avaliação nesta linha de pesquisa, o seu objetivo e alcance que promoverá debates, questionamentos, críticas, reflexões e conclusões desse confronto teórico peculiar. Tem este estudo a necessidade de compreender a realidade constituída e reproduzida nas políticas de Estado e também na sociedade perante a situação visível de pobreza e a desigualdade social no espaço cearense.

Revela-se dessa maneira, a necessidade de utilizar os pensamentos de vários autores que trataram da formação do Estado capitalista no Brasil, com o

objetivo de identificar e compreender os elementos constitutivos das contradições antagônicas desse modelo de sociabilidade construída e herdada de nossa historicidade concreta, determinando a nossa estrutura cultural, econômica, política e social.

A problemática deste estudo está no fato de se saber se o Fundo Estadual de Combate à Pobreza propicia a que o Estado do Ceará supere a pobreza na sociedade cearense. Bem como assim, saber se essa política pública está sendo conduzida e executada. Esta é a forma mais adequada de enfrentar a pobreza, já que ela é característica histórica do Estado, definindo assim de uma questão profunda do Fundo Estadual cearense na luta contra a pobreza e a miséria, na revelação de uma dicotomia de uma política compensatória ou de mudança social estruturante.

Avaliar criticamente e analisar reflexivamente a linha oficial do Estado Cearense, em seus princípios da concepção de implementação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará, e relacionando com os seus resultados perante as Teorias do Bem-Estar Social de Sen e Marxista, buscando revelar se o FECOP está sendo uma política pública que esteja alcançando uma efetividade real na solução da pobreza cearense, constitui assim o objetivo geral deste estudo.

Com os objetivos específicos desta pesquisa, citados na sequência, serão desenvolvidos os seguintes pontos que esclareceram a caracterização, descrição e análise do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, de natureza aprofundada.

- Apresentar, de forma minuciosa, a política pública propriamente dita do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, a sua origem, ações, princípios, áreas de atuação, objetivos, projetos e programas, a sua gestão, os recursos, orientações de suas diretrizes entre outros.
- Caracterizar a pobreza no Estado, no período de 2004 a 2010, fundamentando a sua origem, concentração, quais as privações como



fatores de geração e reprodução da pobreza e miséria, indicar os números referentes à pobreza e recursos aplicados no período há pouco mencionado.

- Analisar, reflexiva e criticamente, os assuntos, com o emprego das categorias de Amartya Sen e marxista, que darão elementos de um diagnóstico e compreensão da pobreza humana constituída e concebida pelas teorias políticas dominantes que orientam o Fundo Estadual, e trazer questionamentos e reflexões na busca de indicar uma avaliação diferenciada na concepção do Fundo Estadual de Combate à Pobreza de alcançar uma mudança social sustentável, no tempo presente.

A metodologia deste estudo está centrada em uma pesquisa qualitativa descritiva explanatória do FECOP que evidenciará a realidade presente, as contradições dos seus meios e a sua finalidade como política pública estadual. Procura situar as diferenças entre os dois campos a prática e a teórica, revelando os limites, restrições e potencialidades.

Essa proposta de estudo tem como finalidade avaliar o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, implantado pelo Governo Estadual do Ceará, pela Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004, mediante a mensuração de sua efetividade na promoção da redução da pobreza, sendo uma avaliação de natureza *ex-post* e de desempenho, considerando um caso particular em razão do número e da complexidade das diversas áreas de atuação dos programas e projetos financiados pelo Fundo Estadual, bem como da abrangência de atuação neste território.

Este estudo tem essa proposta de avaliação, levando uma teoria econômica e social, como referencial teórico do economista Amartya Sen para avaliar e criticar os resultados que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Estado do Ceará alcançou no período de 2004 a 2010, levando em consideração de uma óptica mais ampla, abrangente e complexa sobre a pobreza na condição humana, do que simplesmente considerar a pobreza como insuficiência de renda, e

desprezar toda a complexidade e a contextualidade do ordenamento social cearense histórico e presente.

A elaboração do referencial teórico foi embasada também na teoria marxista, na busca de entender as contradições antagônicas do Estado capitalista como elemento crucial para a sustentabilidade do capital, e das condições necessárias e suficientes de ensejar um sistema sociometabólico de iniquidades e misérias em massas, ampliando a cada crise cíclica a estrutura do exército de sobrantes, desprovidos de direitos, liberdades, oportunidades de autonomia de vida e da própria sobrevivência humana, em favor de ordenamento político, econômico e social, voltado para a supervalorização do capital nas suas diversas esferas, que reproduzem desigualdades, pobreza e miséria na maior parte da Terra.

Portanto, esta proposta de pesquisa contém um teor de pesquisa qualitativa bibliográfica, com interesse de relacionar o Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Ceará com a corrente dominante oficial dessa política pública estadual de enfrentamento a pobreza, e ultrapassar os seus limites da sua factualidade aparente, a fim de encontrar conexões fundamentais perante o sistema mundial entre a essência das transformações sociais contemporâneas do bem-estar social, em tempos de mal-estar social das desigualdades profundas, pobreza absoluta e misérias agudas crescentes.

O tipo de avaliação mais adequado para esta linha de estudo é a Avaliação de Resultados do FECOP, sobre a questão da pobreza no Estado do Ceará, buscando interligar os seus objetivos centrais com os resultados reais alcançados no período de 2004 a 2010.

Será necessário, no entanto, ocorrer uma correlação do tipo anteriormente mencionado de avaliação, com a avaliação de processo do programa estadual. Assim, avaliação a respeito de como o FECOP está sendo utilizado, e quais são as diretrizes, que orientam a sua implementação como política pública de combate à pobreza no Ceará, tendo como contraposição de análise e avaliação a

teoria social e econômica de Amartya Sen e marxista.

Dessa maneira, se mostra uma avaliação agregativa neste estudo, no qual a investigação evidenciará se o programa obteve êxito, levantando os dados secundários dos seus resultados ou impactos na pobreza no Estado, quais os seus benefícios ou custos, e se o FECOP tem a necessidade de mudanças na sua modelação de implementação e dos seus princípios como política pública do Estado do Ceará.

O FECOP é um programa de política pública social de uma relevância crucial para a sociedade cearense, de enorme impacto e de fundamental importância por se tratar da pobreza individual e coletiva, que ocasiona de forma multiplicadora os vários problemas sociais graves, sofridos pelo Estado do Ceará, como tráfico de drogas, aumento da violência, dentre outros.

Assim, resta evidenciada sua necessidade de avaliar sua implementação, princípios e seus resultados perante os seus objetivos, na questão da pobreza e miséria histórica no território cearense, que indica com certeza uns dos elementos de gargalo para o desenvolvimento social e econômico da sociedade cearense, e com isso criticar radicalmente a linha oficial do Estado contemporâneo de analisar e mensurar o bem-estar social apenas como questão de renda, que despreza toda uma complexidade e profundidade no diagnóstico realista de um ordenamento social.

E outra necessidade de avaliar o FECOP está na transparência, participação e controle social sobre essa política pública de grande alcance e interesse da sociedade em seu enfrentamento e superação dentro da sociedade, por meio do setor público local, fornecendo à comunidade os meios reais para exercer o controle e cobrança das responsabilidades dos agentes públicos estatais, conforme o termo *accountability*, que significa controle interno e externo das ações governamentais, em frente os objetivos e resultados reais deste programa.

Com o decorrer desta avaliação buscamos identificar se esta implementação do FECOP está sendo adequado e insuficiente no combate da

redução à pobreza, e trazer para discussão os dados oficiais sobre os resultados no enfrentamento da miséria e pobreza no período de 2004 a 2010; e ainda mostrar com que diretrizes reais essa política pública está sendo executada e orientada, para a solução dos seus objetivos e dos seus reflexos alcançados, e de determinar qual das vertentes que está predominando nas ações dessa política pública, onde predomina o assistencialismo e compensatória ou de mudança estrutural do *locus* da reprodução e convivência da miséria e pobreza humana, no nosso Estado.

O benefício maior que poderá trazer está na questão central, tanto local como nacional, que se acredita para a verdadeira mudança social neste Estado, é a erradicação da pobreza ou indicadores diminutos na sociedade cearense, como discussão e debate no âmbito acadêmico e profissional, na geração de um conhecimento aprofundado sobre a igualdade e justiça social, tendo como requisito a superação da pobreza e miséria, que dará um salto qualitativo para solução de vários problemas sociais crônicos neste Estado.

Outro benefício é a busca de promover uma nova visão as políticas públicas reais do Estado sobre a identificação da pobreza, e pensar sobre as categorias dos pensamentos de Amartya Sen e marxista como referenciais teóricos de bases analíticas e de avaliação das políticas do FECOP, no combate à miséria, pobreza e desigualdades sociais permanentes e de herança histórica.

As limitações deste estudo estão nas amplitudes de ações em que o FECOP atua nos diversos setores na sociedade cearense, tanto no setor rural, como no setor urbano, e ainda de entrevistar os seus verdadeiros gestores que conduzem a sua linha oficial, paralela com a visão do Estado Nacional, que a pobreza é caracterizada e mensurada somente como questão de insuficiência de renda.

Os resultados desta avaliação formaram elementos de debate e ratificação da enorme relevância para a nossa sociedade e meio acadêmico, como proposta de aprofundamento sobre a questão da pobreza e avaliação das políticas públicas estaduais, fornecendo uma visão futura de novos caminhos, para aumentar a eficiência e efetividade no combate à pobreza e miséria avassaladoras na

população cearense.

Este estudo pretende entrevistar os beneficiários diretos das políticas públicas do FECOP no combate à pobreza, buscando observar as concepções, acerca do impacto dessas ações públicas em suas situações sociais, considerando um caso particular ante as limitações, já mencionadas. E ouviremos também os gestores técnicos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza no intuito de entender os princípios e conceitos que oficializam a linha de atuação do Estado do Ceará.

A avaliação terá um enfoque qualitativo, mas buscando utilizar de modo instrumental a forma quantitativa sobre os dados secundários dos resultados realizados pelo Fundo Estadual no período de 2004 a 2010, sobre a pobreza no Estado do Ceará, como ferramenta de ratificação dos resultados da política pública, e base de avaliação e crítica destes, utilizando uma avaliação qualitativa, tendo uma correlação de forma analítica, reflexiva e relacional com o referencial teórico e a política executada.

O objetivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza é enfrentar a pobreza na transformação da sua estrutura de reprodução, modificando o patrimônio dos pobres cearenses, oferecendo condições reais e sustentáveis de superação da pobreza, assim possibilitando um efetivo combate às condições de pobreza no Estado do Ceará.

As atividades planejadas pelo Poder Público do Estado por meio do FECOP, são inúmeras ações públicas, tanto no interior, como na Capital, dando suporte financeiro aos vários projetos sociais de transferência de renda, infraestrutura econômica e social, demandados pela sociedade, e possuindo parceria com as secretarias estaduais, prefeituras municipais e o terceiro setor, que possuem projetos aprovados pelo Conselho Executivo do Fundo Estadual, estruturando-se como elemento de fomentação financeira dos projetos de combate à pobreza local.

As medidas que deveriam ser utilizadas no Fundo Estadual de

Combate à Pobreza do Estado do Ceará estão na avaliação agregativa, que não considera somente os resultados de um programa social, mas busca trazer uma avaliação das ações de implementação no combate à pobreza e elucidar inovações, melhorias e reajustes do programa e dos seus princípios norteadores, que orientam o enfrentamento dos problemas propostos no programa do público de combater a pobreza e a miséria no nosso Estado.

Ante o exposto, seria de fundamental importância que essa medida no setor público fosse próxima da realidade das comunidades, das causas da pobreza destas e estabelecendo um clima de participação e eficiência nas ações do Estado, que poderiam mudar processos e visões para inovar e elevar a efetividade da política pública de superação da pobreza gritante do povo cearense; e não somente medidas de avaliação de resultados econômicos, como hoje é utilizada, menosprezando toda uma riqueza de avaliação de processos, implementações e articulação mais concreta com os problemas existentes, e de suas causas e consequências reais da pobreza, além das circunstâncias sociais e individuais, que impõem às pessoas condições desfavoráveis de vida.

Ocorrendo uma metodologia analítica, reflexiva, crítica e relacional, acerca das correntes que orientam a política pública do Fundo Estadual sobre a pobreza, e das correntes teóricas dominantes que tratam desse fenômeno social, que defendem conjuntamente a insuficiência de renda como principal variável explicativa da pobreza humana, e menosprezando toda uma diversidade e complexidade das condições sociais concretas e existentes, contextualizadas com a mundialização financeira capitalista, envolvida numa pesquisa bibliográfica profunda sobre a pobreza e o Estado capitalista.

E tendo como referencial teórico a teoria econômica e social do autor Amartya Sen, em suas categorias que explicam e criticam a pobreza e a desigualdade social defendidas nas teorias tradicionais e dominantes na Ciência Política e na excursão dos programas sociais no combate à pobreza, e, dessa maneira, confrontando com os resultados e princípios relacionados com a execução

do FECOP, no período de 2004 a 2010.

Essa motivação ocorre porque a metodologia ligada à avaliação de resultados, paralela com a de implementação e processo, dará elementos aos objetivos do estudo na avaliação crítica, reflexiva e analítica do Fundo Estadual de Combate a Pobreza, e sua natureza de atuação na solução desse problema social, e dos seus princípios que norteiam essa política pública, em que somente a avaliação de resultados não seria suficiente para atingir os meios para o alcance dos objetivos propostos.

Os dados que foram coletados nesta pesquisa são os primários por meio de pesquisa de campo baseada em entrevistas estruturadas e dados secundários existentes em levantamentos oficiais de instituições estaduais e nacionais referentes aos indicadores sobre a pobreza, e o seu comportamento no período de 2004 a 2010, no Estado do Ceará, bem assim ao volume de recursos arrecadados e aplicados neste mesmo período, como também pesquisa e análise de documentos oficiais disponíveis na Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, no Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará e no Laboratório de Estudos da Pobreza – LEP do Centro de Pós-Graduação de Economia da Universidade Federal do Ceará.

O roteiro deste estudo sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Estado do Ceará, a avaliação dos seus princípios e resultados, que orientaram a implementação desse fundo, tendo como referencial teórico econômico e social de Amartya Sen. Ocorre na primeira fase da metodologia uma crítica da teoria dominante e utilizada nas políticas públicas sobre a consideração da pobreza social como somente insuficiência de renda, através de estudos sobre a bibliografia sobre o assunto, e depois um estudo sobre a contextualização da pobreza no capitalismo mundial, em seus aspectos na contemporaneidade como elemento de reprodução e ampliação da pobreza enfocando o pensamento marxista.

Outro aspecto do estudo é a descrição do FECOP, da sua implementação e dos resultados dessa política pública de combate à pobreza e à

miséria extrema no Estado do Ceará. Adiante explicaremos as categorias do autor Amartya Sen, que será elementos de contraponto de uma análise reflexiva, crítica e relacional sobre a orientação efetiva desse fundo estadual, procurando evidenciar uma nova visão ao combate a pobreza em nosso Estado através das políticas públicas.

De acordo com Oliveira (2001), o estudo descritivo busca descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, possibilitando, assim, o desenvolvimento de um nível de análise que permite observar as diversas formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação.

Este ensaio terá uma abordagem qualitativa que, dará uma direção e uma defesa de uma forma diferenciada na busca de resultados sustentáveis para a supremacia humana, como fim essencial da vida coletiva e soluções de suas privações e injustiças.

Assim terá a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG-CE) como fonte principal de pesquisa de dados em relação ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza, em sua realidade efetiva em números, relatórios, legislação, ações e resultados alcançados como instrumento de mudança social na diminuição da pobreza, e na descrição da sua sistemática de atuação e os princípios que nortearam essa política pública, como política pública em seu período de atuação de 2004 a 2010.

Outra fonte de pesquisa será o Instituto de Pesquisa Econômica do Ceará (IPECE), que possui um conjunto de dados e estudos correlacionados à pobreza no Estado do Ceará, e dados quantitativos alcançados por esse Estado no período proposto por esta linha de pesquisa, buscando analisar e avaliar esses resultados em confronto com o que oferece a teoria do bem-estar do economista Amartya Sen.

Os dados secundários do Laboratório de Estudos da Pobreza, do Centro de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, serão outra fonte que fornecerá elementos para analisar a efetividade dessa política pública



local, relacionando com o comportamento dos índices da pobreza em nosso território no período proposto.

Dessa maneira, o estudo tem fundamentos para configurar os problemas sociais existentes e pertinentes no nosso Estado, explicitar a sua natureza e o seu estágio de situação social vigente na atualidade, e questionar de forma analítica sobre como fundamentar elementos teóricos para promover uma nova visão de políticas públicas no alcance de resultados mais abrangentes, na tentativa de avaliar a realidade dada, e contrapor as teorias sociais de Amartya Sen e marxista para entender e superar os limites e restrições dessa política pública.

Logo, o segundo capítulo deste estudo trará apresentação do FECOP como política pública concebida, e dará elementos importantes para o entendimento da sua configuração como ação pública, no combate as privações de mal-estar social, presentes nos dias atuais no espaço cearense.

## **2. A POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ.**

O Governo federal brasileiro, no ano 2000, com a preocupação de combater à pobreza e à miséria no Território nacional, editou a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que institui o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, tendo a sua vigência até o ano de 2010.

O objetivo fundamental deste Fundo nacional é viabilizar a todos os cidadãos brasileiros obterem níveis dignos de subsistência, onde os recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e vários programas de crucial importância social, dirigidos à melhoria da qualidade de vida de pessoas vulneráveis à pobreza.

Segundo Holanda (2006), o Fundo Nacional de Combate a Pobreza tem os seus recursos originários de incidência de tributos aplicados em várias contribuições sociais, alíquota de 5% sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados em cima de produtos considerados supérfluos, outros tributos e fontes financeiras da União. Ocorre a defesa da participação da sociedade civil juntamente com o Conselho Consultivo do Fundo nas tomadas de decisões e deliberações dos financiamentos de projetos que constituem programas sociais relevantes.

Desta 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, cujos recursos decorrem de um adicional de até 2% de alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações sobre os mesmos produtos considerados supérfluos, 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.

Sendo assim, o Estado do Ceará, no ano de 2003, assumiu este compromisso com o Governo da União e com a sociedade cearense, instituindo o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará – FECOP, pela Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003 e regulamentada pelo Decreto nº 27.379, de 01 de março de 2004. Possui o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, sendo ocupado com representantes do Poder Público e da sociedade civil cearense para tomadas de decisões e supervisão dos projetos selecionados para seu financiamento.

Paralelamente, o FECOP tinha a sua vigência de atuação a partir de 2004, finalizando em 31 de dezembro de 2010, mas, no final deste último ano, a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, junto com o Governo do Estado, prorrogaram por tempo indeterminado a vigência do instituto de que se trata.

O Fundo Estadual de Combate a Pobreza inicialmente tinha a sua gestão atrelada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social do Estado do Ceará. No ano de 2008, passou a ser gerido pela Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio da Gerência Executiva, que analisa técnica e economicamente à aprovação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, atuando numa visão estratégica de destinar e complementar recursos e financiamentos para projetos de transferência de renda e de infraestrutura social e produtiva. Esses projetos são demandados pela sociedade, sendo executados e selecionados pelas secretarias setoriais, em parceria com o Poder Público Municipal e organizações não governamentais e comunidades assistidas.

A gestão superior do FECOP é realizada pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, composto pelas Secretarias do Planejamento e Gestão – SEPLAG, da Fazenda – SEFAZ, da Educação – SEDUC, da Saúde – SESA, do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, do Desenvolvimento Agrário – SDA, da Cultura – SECULT, das Cidades – SCIDADES, do Esporte – SEESP, da Ciência, Tecnologia e Educação Superior – SECITECE, da Casa Civil, cinco representantes da sociedade civil e um delegado da Associação dos Prefeitos do Ceará – APRECE.

Compete ao Conselho retro mencionado, a coordenação e formulação de política e diretrizes gerais que orientam as aplicações, na aprovação de projetos, orçamento e metas; avaliar anualmente o desempenho das ações desenvolvidas pelo FECOP; publicar trimestralmente no Diário Oficial do Estado, relatório financeiro, discriminando as receitas e aplicações dos recursos utilizados no exercício e dar publicidade, encaminhando a cada semestre, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e outros órgãos de controle das ações do Poder Executivo.

Enquanto isso, a Gerência Executiva do Fundo – GEF atua como orientadora, coordenadora e supervisora das ações implementadas pelas secretarias estaduais, no âmbito da instituição de que se cuida nesta dissertação.

As secretarias estaduais setoriais são articuladas como executoras locais e por funções de governo, sendo responsáveis pelas elaborações de projetos e programas, assistência técnica necessária e execução das ações financiadas pelo FECOP, incluindo aquelas de sua incumbência finalística; e, ainda, pelo acolhimento das demandas dos projetos e programas sociais da sociedade civil, das prefeituras e organizações não governamentais no enfrentamento da pobreza e miséria circunscritas ao espaço cearense.

A gestão dos recursos em arrecadação, aplicação e empenho junto às setoriais é de responsabilidade da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, sendo obrigatórias as prestações de contas dos recursos também ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará e à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, de tal modo, caracterizando todo o fluxo de funcionamento do Fundo Estadual no Ceará.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica e Estratégica do Ceará, a estrutura sistêmica do Fundo Estadual depende das relações e elementos que compõem o funcionamento dessa ação governamental expressos na sequência.

O primeiro elemento são os insumos do programa, que contribuem para delimitar a ação da política e os mecanismos de sua regulação, que no FECOP são determinados pelas políticas, programas e projetos elaborados, considerando as suas dimensões, alcance e transversalidade, as normas, legislação e regras estabelecidas em decretos, os recursos materiais, humanos e financeiros alocados no planejamento público.

O segundo trata das atividades que representam o *modus operandi* do programa numa visão geral, o modo como a gestão do programa trata os recursos, as regras e o desenvolvimento de produtos, e a sua interface de articulação antes intrasetoriais do Poder Executivo do Estado com a sociedade cearense.

O terceiro elemento é constituído dos produtos derivados das ações de governo representados pelo resultado material em atividades executadas como edificações, cursos, assistência realizada, capacitações desenvolvidas, entre outras.

O quarto, por sua vez, está associado aos resultados dos programas direcionados aos efeitos imediatos, representados nos indicadores com a associação aos produtos finalizados correspondentes, buscando fornecer uma avaliação dessas relações funcionais entre os produtos e resultados.

Já o quinto evidencia os impactos das transformações ocorridas na redução da pobreza, sendo definidos indicadores para as comunidades assistidas a fim de analisar as suas evoluções decorrentes da ação pública, envolvendo os insumos utilizados, as ações desenvolvidas e os resultados em termos de redução da pobreza no Estado.

O último elemento está na constituição do controle social sobre as ações do FECOP, em que a interferência da sociedade deve ser realizada em qualquer etapa dos programas e todas as suas composições de implantação com financiamento do Fundo. Vale ressaltar que depende, essencialmente, da existência de viabilidade, das vantagens e oportunidades deixadas pelo Poder Público do

Estado, utilizando dessa forma como instrumento de aproximação com a sociedade visando ao aprimoramento, às correções e ao fomento da participação no processo.

Os critérios técnicos necessários para análise e aprovação, pela Gerência e Conselho, dos projetos a serem financiados com os recursos financeiros do FECOP terão as seguintes condições: primeiro, são os projetos e seus detalhamentos operacionais, haja vista que a segunda condição é proposta pelas secretarias setoriais do Estado, a partir da demanda da sociedade ou pela autoridade da Secretaria. O terceiro critério é o público-alvo do projeto que deve ser focalizado na população vulnerável cearense, situada abaixo da linha de pobreza considerada pelo Fecop.

Adicionalmente, o programa social tem que possuir ações assistenciais e/ou estruturantes que promovam o combate à pobreza. O quarto critério envolve as ações assistenciais e estruturantes que devem situar em primeiro lugar os pobres crônicos ou grupos com baixa potencialidade de migração da condição de pobre e não pobre. Outro critério está relacionado à distribuição dos recursos, que devem ser direcionados aos municípios que se encontrem nas condições de vulnerabilidade social e nos bairros de Fortaleza, e, por último, os recursos dos programas devem garantir a sobrevivência do indivíduo, voltados para a melhoria da qualidade de vida da população vulnerável.

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

Então, essa política pública do Estado do Ceará preceitua duas definições de pobreza. A primeira entende que pobres são aquelas pessoas que não têm os meios básicos para atender às suas necessidades vitais, não possuindo renda e/ou

patrimônio próprio para obter os bens e serviços em condições adequadas, conforme o padrão de consumo vigente da sociedade cearense, nos quais a renda monetária ou o consumo constitui as variáveis de mensuração.

Vale ressaltar que a complementação da ideia do FECOP na redução da pobreza do povo cearense é o reforço do capital social, bem como do capital humano, físico e financeiro das comunidades desfavorecidas no Estado, assegurando políticas sociais de caráter universal, como educação, saúde, empreendedorismo, assistência técnica, geração de emprego e renda, habitação, abastecimento de água e saneamento, capacitação profissional e acesso a terra.

A segunda definição de pobreza dessa política pública oferece uma visão mais ampla, em que a pobreza é uma acentuada privação de bem-estar causada por uma série de fatores sociais, econômicos e políticos, que ensejam carência e privações, como falta de alimentação, vestuário, baixa educação, ausência de participação nas decisões políticas e, entre outros, caracterizando uma condição social de vulnerabilidade à exposição a riscos sociais agudos e crônicos, condenando as pessoas à falta de influência e poder de indivíduos e grupos na integração social no ordenamento civil, utilizando indicadores sociais e econômicos como instrumentos de mensuração.

Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, o Fundo Estadual discrimina três tipos de pobreza, conforme a sua duração em virtude dos choques econômicos e sociais. O primeiro tipo é a pobreza de longo prazo, que se caracteriza pelo baixo poder do indivíduo de atender as suas necessidades básicas, por questões de renda e patrimônio insuficientes, contudo impedindo essas pessoas de superarem a sua condição de pobreza crônica, como crianças, idosos, inválidos e entre outros.

O segundo caso é a pobreza sazonal, em função de fatores circunstâncias ou externalidades negativas que levam à redução de atividades econômicas, aumentando o desemprego, ou baixas condições materiais de

reprodução social humana, como nos casos de secas na região rural, entre outros fatores.

Por último, está associada às pessoas em estado de privação, mas com possibilidades reais de superar essa situação de mal-estar, revelando o tipo de pobreza flutuante. Esse grupo possui potencial de retornar a um fluxo de renda necessário e suficiente para a superação do fenômeno de iniquidades sociais, por meio da ampliação do seu capital humano e/ou físico, direcionado à capacitação e ao crédito, pelo fato de estarem ainda na população economicamente ativa.

Essa política pública cita quatro principais condições que determinam a formação de cenários de reprodução da pobreza de maneira generalizada, em que influenciam a questão tanto no plano nacional como estadual, e considerando que o nosso o Ceará está inserido num país com pontos alarmantes nessas questões de pobreza, desigualdade e injustiças sociais, sendo mais intensas e crônicas em região considerada atrasada.

A primeira condição é o baixo nível de desempenho econômico nas últimas décadas e seus impactos negativos no mercado de trabalho e nos investimentos sociais, potencializado a expansão da pobreza e da miséria. A segunda condição está ligada ao nível elevado de desigualdade de renda e riqueza no Brasil e no Estado do Ceará, dificultando a superação ou erradicação da pobreza aí ocorrente.

A terceira é determinada pelo perfil dos considerados pobres cearenses, que estão inseridos na população economicamente ativa e inativa, nos quesitos de raça, cor, sexo, educacional, principalmente na questão da renda e outros, que influenciam na realização da pobreza de várias maneiras; e, ainda mais, de identificar a localização da maior proporção de pobres no território considerado, onde está sendo permanente e reproduzida, como no Estado do Ceará, em que pobreza e miséria são mais arraigadas na zona rural.



Por último, as condições patrimoniais, em que os pobres são privados violentamente de patrimônio ou qualquer acumulação de bens que possa viabilizar a superação e promover mudanças sociais na sociedade cearense.

O FECOP tem como orientação máxima o combate à pobreza em todas as suas esferas, mediante a criação de condições que levem ao fortalecimento do patrimônio individual e coletivo das áreas pobres no território cearense, revelando, assim, sua finalidade principal de promover transformações estruturantes que promovam um efetivo enfrentamento da pobreza no Estado.

Suas ações estão focadas em duas vertentes: a primeira, por via de assistência aos pobres, no intuito de oferecer minimamente as condições de sobrevivência aos grupos que se encontrem em condições adversas de bem-estar individual e social. A segunda vertente está associada a ações estruturantes que forneçam uma mudança social no Estado do Ceará, com impactos de médio e de longo prazos, priorizando a efetivação da mudança da circunstância de pobre para o estágio de não pobre.

Portanto, essa política pública possui alguns programas de transferência de renda que são: Bolsa Cidadão, Proteção aos Grupos Vulneráveis, Prêmio Talentos Cearenses, Programa Adote um Idoso ou Deficiente, entre outros. Alguns exemplos de programas considerados estruturantes são: Casa Melhor, Água e Saneamento em Casa, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Capacitação Profissional, São José dentre outros projetos.

Os princípios norteadores do FECOP são: transparência, participação, regionalização, avaliação e monitoramento das ações, sustentabilidade, Co-responsabilidade social, eficiência, eficácia e efetividade dos projetos e programas implementados pelo Fundo, envolvendo o poder governamental e a sociedade civil cearense.

O princípio da transparência busca situar a cultura da manutenção de informações para a comunidade atendida e também para a sociedade como um

todo, acerca das aplicações dos recursos e a provisão dos serviços, dando publicidade às ações do Fecop.

A participação como princípio é evidenciada no envolvimento dos beneficiários em todas as fases do projeto, desde o seu planejamento, passando pela execução até o monitoramento das ações dos projetos e programas, como os recursos envolvidos nestes.

A regionalização norteia a aplicação dos recursos em regiões de grande concentração de pobreza e miséria do Estado do Ceará, exclusivamente para o fortalecimento das condições de vida e qualidade, das comunidades vulneráveis em todo o território cearense, além de identificar as regiões que concentram a maior parcela da população vulnerável e onde será alocado a maior parte dos recursos em programas e projetos.

As condições para o monitoramento e a avaliação como princípio são de fundamental importância para a leitura dos projetos, ações governamentais, recursos aplicados e seus reflexos perante os resultados alcançados pelo Fundo. Esse princípio possibilita a criação de indicadores que possam mensurar não somente em quantidade, mas avaliar qualitativamente as implementações e resultados sociais do FECOP.

A sustentabilidade indicada como princípio norteador é baseada em um planejamento que considere o conhecimento e realidade local, visando a interagir nas políticas públicas a consideração dos problemas, criando oportunidades e aproveitando as potencialidades da região e da sua população no combate à pobreza e miséria, de forma permanente.

A corresponsabilidade social é um elemento de fortalecimento da participação da comunidade assistida, no intuito de melhorar o acesso às informações sobre as políticas públicas envolvidas em sua localidade e a articulação com outros autores e regiões que sejam partícipes de atividades, ações e problemas-fins entre a população.

Segundo Holanda (2006), os princípios da eficiência, eficácia e efetividade estão direcionados à utilização dos recursos em ações governamentais que promovam transformações sociais, permitindo a criação de indicadores para alinhar uma futura avaliação dos objetivos do Fundo Estadual cearense, como também os seus impactos sobre a pobreza, e cuidando da qualidade dos dados e resultados, na sustentabilidade desta política pública, como também levar a utilização de inovações e elementos para melhorar a implementação, execução e concepção das políticas governamentais na busca de mudanças sociais.

Outro ponto evidenciado com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza pelo Poder Público do Ceará foi a preocupação de oferecer uma proposta de política pública inovadora consistindo em seis propostas, delineados na sequência.

A primeira são os adventos e possibilidades de novos programas, não mostrando uma política fechada e inflexível às novas realidades e demandas, em que são concretizados por meio de novas ações empreendidas em decorrência da identificação das particularidades dos locais e/ou regiões do Estado, assim assistindo a dinâmica das demandas da sociedade cearense.

A segunda inovação é uma nova perspectiva sobre os programas em curso, já que muitos estão sendo implementados e executados pela ação governamental na luta contra a pobreza, que podem apresentar certas inconsistências em seus impactos e resultados e que podem ser racionalizados e canalizados, de forma a integrar e se adaptar a cada comunidade atendida pelo FECOP.

A inovação situada como terceiro lugar é referente às novas formas da gestão do Fundo, em que o Estado busca a percepção de que existem diversos atores ou protagonistas e programas dos âmbitos federal e municipal que podem ser integrados ao FECOP nos processos de implementação e execução dos seus programas sociais, e, com isto, potencializando e ampliando seus resultados e impactos nos objetivos estadual.

A quarta inovação é consequência da anterior, definida como a percepção da transversalidade das ações públicas, mas considerando de forma sistêmica e articulada, já que vários programas possuem desdobramentos e externalidades que tornam os seus resultados complementares e acumulativos no enfrentamento da pobreza cearense.

A quinta está na consideração da comunidade como parceira, e formando beneficiários ativos e participativos, numa interligação das ações desenvolvidas pelo Fundo, interagidas internamente na coletividade envolvida, em todas as etapas da implementação e planejamento dos programas e projetos.

A última inovação proposta pelo Fecop é a formatação de programas com origem na sensibilidade dos problemas pelos próprios pobres, admitindo que eles têm uma enorme experiência de como se defender e enfrentar a pobreza no seu cotidiano, ensejando conhecimentos, estratégias e procedimentos como elementos cruciais para essa política pública do Estado do Ceará.

Segundo a Secretaria do Planejamento e Gestão o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará arrecadou, no período de 2004 a 2012, receita da ordem de R\$ 1.317.011.134,34 (hum bilhão, trezentos e dezessete milhões, onze mil e cento e trinta quatro reais e trinta e quatro centavos), e recursos aplicados na ordem de R\$ 1.193.825.998,32 (hum bilhão, cento e noventa e três milhões, oitocentos e vinte cinco mil, novecentos e noventa e oito reais e trinta e dois reais) realizando, em média anual, em torno de 90 projetos aprovados e financiados, como no ano de 2010, quando foram aprovados e financiados 89 projetos entre assistenciais e estruturantes.

No ano de 2010, o Fecop mostrou a tendência da concentração dos projetos aprovados e financiados, propostos por três secretarias estaduais, Secretaria do Desenvolvimento Agrário, Secretaria das Cidades e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, cujo relatório anual de 2011, do Fundo, demonstra os maiores volumes de recursos aplicados em diversas áreas sociais no

interior do Estado, Região Metropolitana de Fortaleza, bem como nas grandes cidades do espaço cearense. A tabela 2 contém os recursos aplicados por setorial.

**Tabela 2: Os recursos aplicados em projetos e programas financiados pelo FECOP por setorial.**

Secretarias	Limite Anual	Valor Empenhado	%	Valor Pago	%	Restos a Pagar
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social -STDS	77.156.760,78	71.120.299,51	92,00%	65.772.993,19	85,00%	5.347.306,32
Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior -SECITECE	3.158.210,00	3.124.891,00	99,00%	3.124.891,00	99,00%	
Secretaria das Cidades - SCIDADES	57.432.213,28	51.131.533,80	89,00%	50.191.884,86	87,00%	939.649,02
Secretaria de Desenvolvimento Agrário-SDA	129.700.881,28	129.214.900,10	100,00%	105.089.462,71	81,00%	24.125.437,39
Secretaria da Cultura - SECULT	3.050.000,00	3.044.787,16	100,00%	3.044.432,36	100,00%	354,80
Secretaria do Esporte - SESPORTE	4.579.710,77	4.575.203,96	100,00%	4.575.203,96	100,00%	0,00
Secretaria da Infra - Estrutura – SEINFRA	29.264.095,00	29.264.095,00	100,00%	27.404.000,00	94,00%	1.860.095,00
Secretaria da Saúde - SESA	15.322.255,52	15.322.255,52	100,00%	15.322.255,52	100,00%	0,00
Secretaria da Educação – SEDUC	23.434.375,00	23.434.374,00	100,00%	19.998.814,39	85,00%	3.435.559,61
Secretaria de Recursos Hídricos - SRH	7.510.366,06	6.094.817,60	81,00%	6.092.747,08	81,00%	2.070,52
Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG	195.000,00	195.000,00	100,00%	-	0,00%	195.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>350.803.867,69</b>	<b>336.522.157,65</b>	<b>96%</b>	<b>300.616.685,07</b>	<b>86%</b>	<b>35.905.472,66</b>

Fonte: SEPLAG (2010)

Os maiores recursos no ano de 2010 do Fundo Estadual foram aplicados nas áreas de agricultura, como distribuição de sementes, construção de cisternas, doações de máquinas agrícolas, habitação, assistência social, energia, trabalho e educação, no qual o Estado do Ceará exprime a sua presença em várias atividades no enfrentamento da pobreza, garantindo assistência à população identificada como vulnerável, consoante preceitua a Legislação do Fundo, conforme a tabela 3 que descreve a participação das principais funções de Governo nos recursos aplicados.

**Tabela 3: Participação de aplicação dos recursos por funções de governo do Estado do Ceará.**

<b>Função de Governo</b>	<b>Valor Empenhado</b>	<b>%</b>	<b>Valor Pago</b>	<b>%</b>
Agricultura	R\$ 128.081.018,00	38,06%	R\$ 103.955.580,61	34,58%
Habitação	R\$ 43.523.943,45	12,93%	R\$ 43.523.943,45	14,48%
Assistência Social	R\$ 43.522.326,29	12,93%	R\$ 38.454.102,08	12,79%
Energia	R\$ 27.404.000,00	8,14%	R\$ 27.404.000,00	9,12%
Trabalho	R\$ 26.104.447,46	7,76%	R\$ 25.866.198,90	8,60%
Educação	R\$ 25.909.265,00	7,70%	R\$ 22.473.705,39	7,48%
Saúde	R\$ 15.322.255,52	4,55%	R\$ 15.322.255,52	5,10%
Saneamento	R\$ 8.154.768,62	2,42%	R\$ 7.902.541,50	2,63%
Desporto e Lazer	R\$ 4.575.203,96	1,36%	R\$ 4.575.203,96	1,52%
Urbanismo	R\$ 3.611.173,94	1,07%	R\$ 2.921.681,52	0,97%
Cultura	R\$ 3.044.787,16	0,90%	R\$ 3.044.432,36	1,01%
Gestão Ambiental	R\$ 1.936.465,47	0,58%	R\$ 1.936.465,47	0,64%
Comunicações	R\$ 1.860.095,00	0,55%	-	0,00%
Direitos da Cidadania	R\$ 1.298.025,76	0,39%	R\$ 1.257.192,21	0,42%
Organização Agrária	R\$ 1.133.882,10	0,34%	R\$ 1.133.882,10	0,38%
Ciência e Tecnologia	R\$ 650.000,00	0,19%	R\$ 650.000,00	0,22%
Comércio e Serviços	R\$ 195.500,00	0,06%	R\$ 195.500,00	0,07%
Administração	R\$ 195.000,00	0,06%	-	0,00%
<b>Total</b>	<b>R\$ 336.522.157,73</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 300.616.685,07</b>	<b>100%</b>

Fonte: SEPLAG-CE (2010)

Ademais, o FECOP tem como objetivo central, na sua concepção como política pública voltada para ações assistencialistas, a busca por garantir o mínimo de subsistência, conforme o transcrito na sequência, fragmento retirado do relatório anual, elaborado pela SEPLAG.

É instituído no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, de natureza contábil, com o objetivo de viabilizar para toda a população do Ceará acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados exclusivamente em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida, conforme disposto no art. 82 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal.

Ante o exposto, o Governo do Estado situa o Fundo Estadual de Combate à Pobreza, ultrapassando os limites do assistencialismo no enfrentamento

da pobreza, ampliando a visão e a implementação das políticas públicas, mediante projetos estruturantes, como este expresso no relatório anual de 2011.

Portanto, não limitou as ações do Fundo à satisfação de necessidades básicas e imediatas, e possibilitou o financiamento de projetos voltados para a melhoria da qualidade de vida, considerando, assim, o conceito amplo de combate à pobreza, que não está vinculada apenas a renda, mas as limitações impostas pelas privações da capacidade básica de um indivíduo.

Dessa maneira, segundo os relatórios da SEPLAG, a ação do Estado do Ceará enviando um esforço para identificar as regiões mais vulneráveis e crônicas de pobreza, buscando elevar a cada ano os recursos arrecadados e aplicados, em vários projetos e programas setoriais, visando à melhoria sustentável dos indicadores sociais e humanos. Deste modo, seu objetivo primordial do Fecop é reduzir sistematicamente a pobreza em áreas selecionadas do Estado do Ceará, identificando a população que está abaixo da linha de pobreza localizada em municípios mais pobres.

A maior parcela dos projetos e programas é dirigida ao interior do Estado com a perspectiva de paulatinamente assistir cada vez mais os municípios mais carentes do sertão cearense, visando a diminuir as disparidades destas regiões em relação à Região Metropolitana de Fortaleza, no decorrer dos anos de 2004 a 2010. Então, tem como orientação, inicialmente, que fossem selecionados como beneficiários do FECOP os 5 municípios mais vulneráveis, dentre os dez de menor índice de Desenvolvimento Municipal e cinco bairros de Fortaleza, havendo posteriormente a ampliação cada vez maior de regiões cobertas pelo Fundo.

A maior participação dos recursos do FECOP, no entanto, está alocada na Região Metropolitana de Fortaleza, correspondendo a 22%, em razão da justificativa do Governo principalmente por dois motivos: o primeiro às políticas voltadas ao atendimento às crianças e adolescentes em situação de pobreza e abandono, aos idosos e aos deficientes físicos com maior concentração no Município de Fortaleza.

O segundo motivo está nos dados divulgados pelo PNAD 2009, ao demonstrarem que 28,4% da população da Região Metropolitana de Fortaleza encontram-se abaixo da linha de pobreza utilizada pelo FECOP ( pessoas que possuem renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo) e 8,3% encontram-se abaixo da linha de extrema pobreza ou indigência (renda menor familiar per capita inferior a ¼ salário mínimo), e ainda considerando que esta é a região do Estado mais populosa, concentrando-se em 42% da população cearense, sendo estes números bastantes significativos para o Poder Público estadual.

Seguindo a Capital em termos de recursos aplicados e empenhados com referência ao ano de 2010, a macrorregião Cariri/Centro representa 14% dos recursos, vindo depois as macrorregiões Sertão Central e Litoral Leste, ambas com 10% de participação, e a região de Baturité tendo a menor participação dos recursos empenhados, com somente 3%, conforme é possível visualizar na tabela 4.

**Tabela 4: Distribuição dos recursos aplicados do FECOP por macrorregião do Estado do Ceará.**

Macrorregião	N.º de Municípios	Empenhado	%	Pago	%
1-RMF	15	R\$ 75.388.264,88	22%	R\$ 70.404.897,04	23%
2-LITORAL OESTE	27	R\$ 33.943.497,71	10%	R\$ 32.051.763,88	11%
3-SOBRAL/IBIAPABA	29	R\$ 28.296.474,61	8%	R\$ 25.124.358,68	8%
4-SERTÃO DOS INHAMUNS	16	R\$ 24.956.782,08	7%	R\$ 22.284.878,34	7%
5-SERTÃO CENTRAL	21	R\$ 34.591.927,26	10%	R\$ 28.366.675,92	9%
6-BATURITÉ	13	R\$ 9.502.126,83	3%	R\$ 8.171.946,62	3%
7-LITORAL LESTE/JAGUARIBE	21	R\$ 29.371.284,06	9%	R\$ 21.432.568,27	7%
8-CARIRI/CENTRO SUL	42	R\$ 46.926.050,43	14%	R\$ 42.651.977,10	14%
22-ESTADO DO CEARÁ		R\$ 53.545.749,87	16%	R\$ 50.127.619,22	17%
<b>TOTAL</b>	<b>184</b>	<b>R\$ 336.522.157,73</b>	<b>100%</b>	<b>R\$ 300.616.685,07</b>	<b>100%</b>

Fonte: SEPLAG-CE (2010)

Acompanhando o que foi dito anteriormente, os recursos estão sendo progressivamente mais alocados em projetos no interior como orientação política do Governo Estadual, para um efetivo combate à pobreza nessas regiões, no período de 2004 a 2008 os cinco municípios de situação sociais mais críticas eram Granja, Salitre, Aiuaba, Tarrafas e Quiterianópolis, e os bairros de Fortaleza com os cinco piores indicadores são Curió, Dunas, Pedras, Siqueira e Parque Presidente Vargas, ocorrendo a necessidade, defendida pelo Poder Público de maior parcela dos



recursos, programas e projetos, em transferência de renda, em razão do elevado estoque de pobres no Estado, devendo assim garantir a subsistência dessa parcela elevada da população cearense. Com relação aos projetos estruturantes e seus recursos, o acompanhamento de ações continuadas.

Portanto o Fundo Estadual de Combate à Pobreza desenvolve ações em múltiplas áreas de atuação no enfrentamento às privações sociais emergentes no Estado, ocorrendo monitoramento e avaliação periódicos dos projetos e programas escolhidos pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, nos quais atualmente estão sendo monitorados os seguintes projetos: E-Jovem 1º Passo, Inclusão Social com Arte, Esporte e Educação, Fortalecimento da Rede de Sócioassistência Básica, Incentivo à Capacitação de Recursos Humanos para a Melhoria do Ensino Fundamental e Médio, Distribuição de Sementes, Agente Rural, Aquisição e Distribuição de Leite, Bolsa Esporte e Agentes de Leitura, como projetos prioritários.

Assim, o FECOP como política pública financiadora de programas e projetos destinados ao enfrentamento da pobreza e miséria no Estado do Ceará, visto como focalizador de uma estratégia de crescimento do capital humano, social e físico, está concentrando suas ações em quatro pressupostos fundamentais pelo Governo do Estado do Ceará.

O primeiro pressuposto é expresso como instrumento mais eficaz e simplificado para a redução da pobreza, considerada de alguma forma atrelada à renda mínima, associada ao compromisso social, com o objetivo central de criar condições básicas para a sociedade se estruturar para o alcance de uma mudança social.

O Segundo pressuposto, de importância essencial, está nos investimentos de infraestrutura social (água, saneamento, habitações, entre outros), assegurando aos pobres a promoção das condições mínimas de sobrevivência.

O terceiro diz respeito à redução continuada e sustentável da pobreza, com o apoio aos arranjos produtivos locais como maneira de ampliação da produção, renda e ocupação nas localidades e comunidades consideradas e identificadas como pobres.

O último deles focaliza as capacitações dos atores envolvidos como estratégia de romper com o círculo vicioso da pobreza, no fortalecimento da formação do capital humano, social e de aprendizagem, considerando desta maneira a condição básica para a organização e capacidade da gestão dos projetos e programas oferecidos e financiados.

Com efeito, o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza procurou no ano de 2011 identificar e planejar suas ações para os próximos anos do Governo recomendando os seguintes posicionamentos: o primeiro é o fortalecimento da integração intersetorial dos projetos financiados pelo FECOP, por via das representações das secretarias estaduais e no desenvolvimento da experiência piloto focalizada em uma comunidade, com atuação integrada.

O segundo está em realizar avaliação dos projetos ao longo do tempo de implementação e execução, permitindo com isso a seleção natural mais apurada de atividades mais eficazes do ponto de vista socioeconômico, para a sociedade coberta e Administração Pública.

Voltar à prioridade dos projetos estruturantes é a terceira recomendação, para as comunidades e grupos sociais considerados pobres e indigentes no Estado, com a finalidade de promover uma mudança social focalizada na migração da condição de pobre para a situação de não pobre.

A quarta recomendação está na promoção de encontros e congressos regionais de capacitação, envolvendo as secretarias setoriais, a população beneficiada e a sociedade civil, como instrumento de fortalecimento das parcerias, da participação e do controle social.

Promover a elaboração do plano de propagação do FECOP e suas diretrizes operacionais é a última recomendação, bem como a conclusão da avaliação dos impactos e resultados obtidos, recomendando, por final, a promoção de programas de capacitação e assistência técnica para as secretarias executoras dos programas e projetos financiados pelo Fundo.

Desta maneira, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza está direcionado e focalizado pelo Governo do Estado do Ceará e pela Gestão do Fundo como política pública fundamental na priorização da assistência básica às comunidades vulneráveis garantindo a sobrevivência aos grupos específicos da sociedade em várias frentes de atuação, bem como manutenção e continuação dos projetos estruturantes, para uma mudança social do povo cearense, assegurando essa política aos 184 municípios do Estado, como diretriz para os próximos anos, mediante de programas e projetos oferecidos e financiados pelo Poder Público cearense, alinhando-se à estratégia do Governo Federal e dos seus instrumentos, princípios, diretrizes, mensurações, concepções e visão governamental do que é pobreza e como enfrentá-la e superá-la, desse modo, o Fundo Estadual é espelho desta orientação, integralizado com as especificidades econômicas, sociais e políticas locais.

Portanto, o Estado do Ceará institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza com esses objetivos, princípios e diretrizes para formatar o seu modelo de enfrentamento da pobreza e miséria, buscando efetivar uma mudança social definitiva na superação da pobreza no Território estadual.

O próximo capítulo será direcionado a caracterizar e descrever a pobreza no Estado do Ceará no período de 2004 a 2010, verificar como os indicadores utilizados pelo FECOP se comportaram, procurando traduzir se os objetivos e resultados alcançados, efetivamente, conseguiram realmente ser significativos perante essa política pública de cunho social.

### **3. CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO CEARÁ NO PERÍODO DE 2004 A 2010.**

Neste capítulo, será exibida a caracterização da pobreza no Estado do Ceará, no período de 2004 a 2010, na busca de verificar se o Fundo Estadual de Combate à Pobreza modificou satisfatoriamente os indicadores utilizados oficialmente para mensurar esse segmento.

Serão coletados dados secundários oriundos dos bancos de dados da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, Instituto de Pesquisa Econômica e Estratégica do Ceará – IPECE, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e do Laboratório de Estudos sobre Pobreza – LEP do Centro de Pós-Graduação em Economia – CAEN da Universidade Federal do Ceará, no intuito de cruzar essas informações e analisar se ocorreu de fato uma mudança social plausível na sociedade cearense.

Antes, porém, é preciso contextualizar a posição do Estado do Ceará no panorama nacional para compreender as configurações que condicionaram a sua estrutura econômica, social e política. Por que o Estado apresenta o quinto pior desempenho em termos de condições sociais de vida entre as unidades federativas do Brasil? Em seguida, será realizada uma caracterização da pobreza no Estado no período de 2004 a 2010.

A colonização brasileira foi de caráter de exploração dos seus recursos em toda a sua diversidade. A Metrópole Portuguesa não tinha nenhum interesse de estabelecer e desenvolver uma economia voltada ao mercado, uma estrutura social moderna, produtiva e participativa, muito menos um Estado articulador do desenvolvimento generalizado na nova terra.

O objetivo essencial era a simples exploração e dominação do território do Brasil, na qual, inicialmente, a região Nordeste foi prioritária na exploração dos seus recursos naturais, como o pau-brasil, e depois uma atividade produtiva

açucareira que colocou o Nordeste como o motor da colonização portuguesa. A Metrópole tinha interesse de exportar a produção em sua integridade sem nenhuma contra partida econômica baseada em investimentos estruturais na colônia explorada.

A produção da cana – de - açúcar era caracterizada, primordialmente, pela mão de obra escravocrata, latifundiário, concentrador de renda e riqueza, monocultora, sem mobilidade social e com mercado interno e interesses políticos e econômicos voltados totalmente ao Exterior, constituindo, dessa maneira, consequências de involução para o País e, principalmente, para a região Nordeste.

A região Nordeste era prioridade máxima para à Coroa Portuguesa, em razão, principalmente, da produção de açúcar, e assim recebendo a primeira capital colonial, que foi Salvador. Após o declínio da produção deste produto primário, a região ficou numa posição de abandono político e econômico por séculos, tendo como principal atividade a economia de subsistência de produtos agrícolas e pecuários.

Em relação ao Estado do Ceará, sua participação no processo de colonização foi baseada tão somente na pecuária extensiva, com o objetivo de ocupação do seu território, não existindo base produtiva significativa para a cana de açúcar ou outra qualquer atividade exploratória primitiva, senão do trabalho forçado indígena.

Com o ciclo da mineração, ocorreram a transferência da atenção e interesses exteriores da Metrópole do Nordeste para o Sudeste e Centro-Oeste do País, condicionando o Nordeste como principal fornecedor de produtos primários de subsistência para a atividade mineradora. A participação do Estado do Ceará ficou praticamente restrita ao papel de fornecedor do seu excedente de gado para ser utilizado como força de transporte, carne e couro.

O surgimento da cultura do café na economia brasileira é, mais uma vez, voltada para o comércio internacional. Já no século XIX, o País iniciava uma

economia nacional, induzindo um mercado interno consumidor e uma produção industrial manufatureira, enquanto na região Nordeste o fenômeno da migração social para a região Sudeste começa a ganhar força, em decorrência das secas e condições sociais e econômicas adversas.

O desenvolvimento da atividade cafeeira, o fim da escravatura, a migração de mão de obra estrangeira e o início do avanço do comércio nas grandes cidades vão produzir no Brasil de forma radical o deslocamento definitivo do eixo dinâmico da economia e política do País para a região Sudeste. Nesse processo, as outras regiões do Brasil se tornam dependentes e fornecedores de matérias-primas para a economia central do País, tendo como o seu principal representante o Estado de São Paulo.

Com a quebra da “política do café-com-leite” no cenário nacional e com o Governo de Vargas em 1930, ocorre com a formação e a consolidação da burguesia industrial, comercial e bancária no País, mas de forma paralela com o poder dos senhores do café, que ainda tinham grande influência política no Brasil, já que a economia cafeeira financiou o início da industrialização da região Sudeste do Brasil.

Dessa maneira, é iniciada a fase do capitalismo industrial, em que o Estado de São Paulo era a locomotiva da economia nacional, e concentrava todos os interesses políticos e econômicos nacionais. Já as demais regiões ficam subordinadas a esse projeto concentrador e desigual, como já vinha acontecendo desde o período colonial, restando ao Nordeste a sua aparição política no cenário nacional somente na segunda metade do século XX.

A região Nordeste estava condicionada, ainda, por fatores históricos e permanentes da cultura colonial herdada como a persistência da monocultura, o patriarcalismo como matriz da sociedade nordestina, o atraso técnico dos meios de produção da economia primária da região, fomentando a atividade de subsistência, principalmente na zona rural. Esses fatores aprofundaram as condições de pobreza e miséria no Nordeste brasileiro e ainda a estrutura social e política do clientelismo, patrimonialismo e assistencialismo.

[...] a sociedade formou-se no âmbito das fazendas, onde o poder econômico e poder político eram duas faces da mesma moeda e onde os aglomerados urbanos nada mais eram que prolongamentos das fazendas. Esse quadro de isolamento reforçava a situação de dependência do trabalhador rural em face ao senhor de terra. (IPEA, 2009, p. 191)

Segundo Celso Furtado (ARAÚJO, 2009), a região Nordeste apresenta duas características essenciais herdadas pelo sistema colonial: a tendência à concentração de renda e ao atraso histórico na formação de uma economia diversificada e o mercado interno consumidor amplo.

A inexistência de um projeto de caráter nacional agrava as disparidades regionais, engendrando dois sistemas na primeira metade do século XX: o do sul de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, baseado no comércio internacional, no setor industrial e no setor bancário, e o sistema nordestino de economia desarticulada e não integrada, de baixa produtividade, sem conexão com o mercado internacional, baixa renda média, sem possibilidades de gerar poupança e investimentos estruturantes para o crescimento regional e pautado na economia primária de subsistência e dependente do primeiro sistema.

Conforme a seguinte afirmação eis o atraso do Nordeste como elemento histórico em sua origem, desde a colonização.

Essa trajetória problemática afastará o Nordeste da dinâmica que se instalará em outras partes do território nacional. As bases do enorme hiato de níveis de renda e de condições de vida que separarão o Nordeste de outras regiões do país estavam fincadas. A dinâmica do século XX, quando o Brasil muda profundamente, ampliará essa herança. A questão nordestina de revelará com maior nitidez, mas as sementes já haviam sido plantadas. (ARAÚJO, 2009,p. 186).

Com a segunda metade do século XX surge a época do desenvolvimentismo no Brasil, quando ocorreu profunda mudança da estrutura econômica, social e política nacional. O processo de industrialização da economia e a abertura para o capital estrangeiro direto foram estimulados e concentrados na

região do Sul, reproduzindo os elementos da primeira metade, mas, ao mesmo tempo, aparecendo os primeiros sinais de defesa de uma maior integração e distribuição entre as regiões do Brasil, a fim de reduzir as disparidades gritantes entre elas.

Surge o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN em 1959 com o objetivo de levantar estudos e diagnósticos para a questão nordestina no panorama nacional, buscando traçar políticas públicas de integração ao projeto nacional que vinha sendo desenvolvido e executado no Sul do País:

[...] as alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região (...) o necessário é integrar adequadamente um programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento, as políticas nacionais pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais do desenvolvimento. (IPEA, 2009, p. 181)

Referido grupo, liderado por Celso Furtado (ARAÚJO, 2009), considera a integração crucial para a solução do atraso econômico e social do Nordeste. Na avaliação do grupo, um processo de desenvolvimento endógeno pressupõe a consolidação da atividade industrial na região, o fortalecimento da economia agrícola irrigada de cunho capitalista e moderna, a expansão do mercado interno fortalecimento do mercado interno.

No que se refere especificamente ao Estado do Ceará, sua economia é baseada em uma estrutura de produção primária de subsistência e extensiva, com baixo poder político de articulação com o governo federal para atrair recursos financeiros para projetos estruturantes. Ademais, constata-se a existência de oligarquias políticas agrárias fechadas que criaram uma estrutura social sem mobilidade, sendo beneficiadas pela exploração da pobreza da maior parte da população através da “indústria da seca” e dos “currais eleitorais”.

Como forma de continuação dos trabalhos direcionados à questão nordestina, é criada em 1959 a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, com intuito de promover políticas públicas que alavancassem o



desenvolvimento econômico e social da região, e tendo como carro-chefe desse processo o desenvolvimento do setor industrial.

A SUDENE defendia essa saída até por questões de justiça com a Região, já que o Nordeste foi um gerador de divisas por meio da exportação de produtos primários, contribuindo para o financiamento da estratégia de substituição de importações.

Na década de 1970, começam as mudanças na economia nordestina, assim saindo do seu torpor secular perante a situação nacional, com maior integração ao mercado interno do País. Efetivamente, o avanço da indústria, principalmente nas regiões metropolitanas das grandes capitais da região, engendra desdobramentos importantes em termos de concentração da atividade produtiva.

A industrialização do Nordeste se caracteriza notadamente pela implantação de grandes indústrias do Sudeste e internacionais, fomentando paulatinamente o mercado interno nordestino. Simultaneamente, a base agropecuária avança nas práticas capitalistas, engendrando uma modernização na produção de grãos, assim como uma expansão da fronteira agrícola. Com a maior proporção de pessoas vivendo nos grandes centros urbanos, as atividades secundárias e terciárias aumentam sua participação na economia nordestina.

Ademais, o Nordeste aumenta a sua participação econômica no PIB brasileiro, crescendo a taxas superiores à média nacional, sem, no entanto, reverter o quadro de pobreza, miséria e desigualdade tão marcantes na região. Na década de 1970, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelaram que 86,70% da população nordestina se encontrava abaixo da linha de pobreza, mostrando o enorme abismo social na região.

No Estado do Ceará, em 1970, o índice de pobreza é ainda mais acentuado e de grande proporção. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 90,04% da população cearense vive abaixo da linha de pobreza,

um estoque de pobreza permanente herdado de uma estrutura socioeconômica caracterizada pela exclusão social.

Já na década de 1980, a economia do Nordeste não continua com a sua expansão referente à economia nacional e internacional, já que suas exportações perdem peso e participação na economia brasileira, com taxas de inflação elevadas, baixa capacidade de investimento do Estado na região. Com essa conjuntura adversa, a região Nordeste atinge no ano de 1984 uma taxa de pobreza da sua população em torno de 73,58% do total, e ainda permanecendo com seu histórico de atraso social.

A economia cearense na década de 1980 segue o mesmo ritmo da regional e nacional, com a diminuição do processo de industrialização, mas com mudanças no setor agrícola, com destaque para a fruticultura irrigada direcionada principalmente ao mercado exterior.

Com relação ao comportamento da pobreza no Estado, ainda na década de 1980, se observa igualmente uma diminuição dos índices de pobreza. De acordo com os dados do IPEA, o Estado tem 70,23% da sua população abaixo da linha de pobreza. Já a taxa cearense de extrema pobreza marcava um índice de 40,60%, segundo o IPEA, revelando que a miséria absoluta no Estado era um problema social de grande proporção, tendo como fonte principal a desigualdade social na população cearense.

Já na década de 1990 o Nordeste avança no processo de industrialização, principalmente na indústria de bens intermediários, como a química, extração mineral e bens de capital leve, diversificando a estrutura produtiva na região. Vale destacar também o dinamismo do setor de serviços, consolidando os grandes grupos econômicos na região e ao mesmo tempo uma maior integração econômica com o País e parceiros internacionais.

Com relação ao setor agrícola, a consolidação de técnicas modernas de base capitalista implicou o desenvolvimento de ilhas de produção, com

desdobramentos positivos em termos de diversificação da pauta de exportações. Vale mencionar que esse segmento foi menos atingido pelas crises dessa década de desemprego estrutural, baixos investimentos públicos, queda nas exportações etc. Nessa década, o Nordeste brasileiro vivia grandes problemas sociais, com a pobreza atingindo 45,83% da sua população, principalmente na zona rural do sertão central.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA retirados de Barcelar (IPEA, 2009) mostram que, em 1990, dos 32 milhões de brasileiros indigentes, 17,3 milhões estavam no Nordeste (55% do total nacional). Mais de dez milhões residiam na zona rural da região. Assim, com 46% da população rural brasileira, o Nordeste tem 63% dos indigentes nacionais que vivem nas áreas rurais. Dos indigentes urbanos do País, quase 46% estão no Nordeste (IPEA, 1993).

Já no Estado do Ceará, a economia acompanha a regional em todos os setores, sendo a industrialização impulsionada principalmente pelos incentivos fiscais, em um contexto de guerra fiscal que intensifica a concorrência entre os estados nordestinos e reduz a capacidade de investimento público.

Segundo o IPEA, a taxa de pobreza nos anos 1990 atingiu 72,78% da população abaixo da linha de pobreza, revelando dessa maneira que as políticas públicas nacionais, regionais e estaduais não foram eficazes para a correção e superação desse grave problema social.

Com relação à taxa de extrema pobreza, foi registrado o índice de 45,49% elevando-se assim a miséria no Estado com relação à década anterior, revelando que a ação governamental na área social no Ceará não foi desenvolvida e vem tomada como prioridade nas políticas públicas.

Com esse breve histórico do Nordeste e do Estado do Ceará nos períodos anteriores, será feita uma breve caracterização da pobreza no Estado do Ceará no contexto de atuação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP

(2004-2010) para se verificar se essa política pública cearense vem obtendo êxito no enfrentamento da pobreza no Território.

Nesse período, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) observou uma taxa média de 51,25% de proporção de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza, conforme mostra a tabela 5.

**Tabela 5: Proporção da população cearense, que está abaixo da linha de pobreza, referente ao período de 2004 a 2010.**

ANO	% POPULAÇÃO POBRE
2004	55,50%
2005	54,00%
2006	54,30%
2007	44,20%
2008	55,60%
2009	41,20%
2010	53,96%

Fonte: IPECE (2010)

Assim, o Estado do Ceará no período retrocitado na tabela anterior apresentou de forma direta, que as políticas públicas sociais no território cearense alcançaram somente uma estabilização do índice de pobreza, não atingido uma redução significativa desta, tendo o Fundo Estadual de Combate à Pobreza como principal ação governamental estadual.

Considera-se como variável crucial para essa mensuração o nível de renda da população cearense, que obteve renda média de R\$ 395,00 reais no ano de 2010, revelando uma pobreza arraigada no Estado, causada principalmente na concentração de renda e nas grandes desigualdades sociais, já que o PIB *per capita* do Ceará no mesmo ano era de R\$ 6.149,00 reais.

No ano de 2011, segundo o IPECE o Ceará exibiu um Produto Interno Bruto de R\$ 84 bilhões de reais, registrando uma renda *per capita* de R\$ 9.865,00, mas obtendo uma renda média de R\$ 492,36 reais, se colocando como a quarta pior

posição a nível nacional, caracterizando no Estado uma permanente concentração de renda em níveis elevados.

Com relação ao comportamento da extrema pobreza no Estado do Ceará o IPECE mostra, conforme a tabela abaixo, a evolução no decorrer do período de 2004 a 2010 demonstrando uma média do período em torno de 22,35% da proporção de pessoas que vivem em condições de extrema pobreza, com uma renda mensal inferior a 70,00 reais, colocando a evidência forte da miséria e desigualdade social no Ceará.

**Tabela 6: Proporção da população cearense na condição de extrema pobreza, referente ao período de 2004 a 2010.**

ANO	% POPULAÇÃO DE EXTREMA POBREZA
2004	24,80%
2005	26,10%
2006	25,10%
2007	18,50%
2008	27,10%
2009	17,20%
2010	17,70%

Fonte: IPECE (2010)

A tabela 7, segundo o IBGE, vai mostrar a situação da extrema pobreza nos municípios mais relevantes na questão da miséria e indigência no espaço cearense em condições de maiores e menores índices de pobreza grave, com referência ao ano de 2010 no Estado do Ceará, onde existem regiões em que a incidência nos municípios chega a taxas baixas e outras regiões chegam a quase 50% da sua população mergulhados na extrema pobreza humana.

**Tabela 7: Situação dos 20 municípios com maiores e menores proporções de pobres do Estado do Ceará.**

Municípios com as vinte maiores e as vinte menores proporções de pessoas extremamente pobres – 2010			
20 menores	( % )	20 maiores	( % )
Fortaleza	5,46	Granja	47,49
Maracanaú	7,05	Choró	45,84
Pacatuba	8,05	Croatá	45,67
Eusébio	8,24	Miraíma	44,88
Horizonte	9,10	Santana do Acaraú	43,57
Juazeiro do Norte	9,64	Graça	42,58
Caucaia	10,42	Ipaporanga	41,41
Russas	10,47	Novo Oriente	41,31
Limoeiro do Norte	10,48	Araípe	40,64
Aquiraz	10,83	Amontada	40,34
Crato	11,05	Moraújo	40,20
Sobral	11,84	Viçosa do Ceará	40,11
Maranguape	11,95	Itatira	39,98
Guaramiranga	12,46	Uruoca	39,98
Pacajus	12,62	Ipueiras	39,70
Itaitinga	12,63	Santana do Cariri	39,54
Forquilha	12,65	Barroquinha	39,51
Barbalha	12,97	Ararendá	38,71
Iguatu	13,14	Quiterianópolis	38,36
Pindoretama	13,97	Pereiro	38,19

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A maior participação da extrema pobreza no Ceará se encontra no interior do Estado, ocorrendo de forma bem mais agravante e estrutural, caracterizando o maior desafio para as políticas públicas no espaço cearense, no qual o Fundo Estadual de Combate à Pobreza vem intensificando suas ações, por meio da Secretaria Estadual do Desenvolvimento Agrário.

Segundo o Laboratório de Estudos sobre a Pobreza – LEP, do Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará, o que torna ainda mais grave a situação de miséria no Estado do Ceará é sua maior abrangência em crianças e jovens, que somavam em 2011 um total de 416,5 mil indivíduos nessa faixa etária da população cearense, preconizando uma reprodução da pobreza e miséria no espaço do Ceará em várias gerações, causando elevado prejuízo e atraso social à sociedade desta Unidade federativa.

O Laboratório de Estudos sobre a Pobreza revela também que 909 mil cearenses viviam com apenas R\$ 58,00 reais por mês no Estado do Ceará, tendo o ano de 2009 como referência, indicando uma proporção de 10,6% de toda a

população nessa extrema situação social, em que na época o salário mínimo era de R\$ 465,00 reais, representando uma participação de 1/8 do salário vigente na época, que constatava a agravante condição de vulnerabilidade humana no Estado.

Essa situação colocava o Ceará como a quarta pior unidade da Federação brasileira em proporção de pobres e indigentes, ganhando somente de Alagoas, Maranhão e Pernambuco, e assim, evidenciando o fundamental papel das políticas públicas estaduais no combate à pobreza e ao desenvolvimento social.

Também em 2009, o LEP mostrou um estudo que indicando que 49,11% da população cearense, que representava 4,2 milhões de pessoas, viviam com uma renda mensal de meio salário mínimo da época, caracterizando a enorme pobreza do Estado cearense e desafio para as políticas públicas, como o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará como propósito e objetivo.

No ano de 2010, o Laboratório de Estudos sobre a Pobreza – LEP apresentava um índice no qual mais de 60,9% da população cearense sobreviviam somente com R\$ 255,00, que representavam  $\frac{1}{2}$  salário mínimo da época, que era de R\$ 510,00, mostrando um abismo de concentração de renda no Estado do Ceará. Anunciava o mesmo estudo que a diferença de renda entre ricos e pobres cearenses era superior em 68 vezes, e contrariando a realidade estadual, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza não tem ações de governo no enfrentamento dessas disparidades sociais, considerando a variável renda como medida de pobreza e desigualdades sociais.

Conforme o Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada – IPEA, no ano de 2010 o Ceará expressava uma renda média domiciliar *per capita* em torno de R\$ 776,00. Dos 184 municípios em seu espaço geográfico, 183 tinham uma renda média *per capita* inferior a um salário-mínimo, de R\$ 545,00, e assim justificando e comprovando o imenso abismo social presente e arraigado no Estado do Ceará, no qual as políticas públicas e suas evoluções são ferramentas indispensáveis para o enfrentamento no alcance de uma verdadeira mudança social no Estado.

Portanto, a sociedade cearense está fortemente marcada pelo atraso social, em decorrência dos grandes números proporcionais de pobreza no Estado do Ceará, em que a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado indica no relatório do FECOP, referente ao ano de 2010, que 53,96% dos domicílios vivem abaixo da linha de pobreza, enquanto existem municípios do interior que possuem 48% da população na extrema pobreza, como Granja, por exemplo.

Assim, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará tem um imenso desafio, de promover o financiamento de projetos estruturantes sustentáveis, com o objetivo de orientar as políticas públicas que possibilitem uma real transformação social neste Estado, gerando assim uma justiça social perante toda a história e a realidade presente, para obter uma qualidade de vida social, econômica, política, cultural etc.

Dessa maneira, o Estado do Ceará necessita alcançar um desenvolvimento econômico e social, que possa atingir índices sociais elevados refletidos numa qualidade do nível de vida humana, envolvido na política pública nacional do Brasil sem Miséria, que está mostrando ao País a necessidade fundamental de superação dessa anormalidade do ordenamento social no Estado, para que possa atingir um novo patamar de desenvolvimento generalizado, mas, ao mesmo tempo, mudar radicalmente os princípios da concepção sobre a pobreza, baseada principalmente apenas na questão da renda.



#### **4. ANÁLISE QUALITATIVA DAS ENTREVISTAS DOS TÉCNICOS GESTORES E BENEFICIÁRIOS DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ**

Este capítulo destinará a análise qualitativa das entrevistas com os técnicos gestores e beneficiários do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, totalizando oito entrevistados (quatro gestores e quatro beneficiários) com o objetivo de se apreender a concepção deles sobre essa política pública.

As entrevistas com os técnicos gestores foram realizadas com os analistas da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, da Célula de Gestão do FECOP. O objetivo das entrevistas com os gestores era perceber suas visões sobre a implementação, concepção, princípios e resultados dessa política pública.

Com relação aos beneficiários do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, foi escolhido um projeto localizado no Município de Caucaia chamado de Juventude Empreendedora. Esse projeto busca fomentar a capacitação produtiva de jovens, no intuito de gerar renda e trabalho, visando à inclusão produtiva. Para os beneficiários, buscou-se identificar o alcance dos resultados desse programa no enfrentamento da pobreza.

Inicialmente, a análise das entrevistas foi realizada pelos técnicos gestores e em seguida pelos beneficiários do programa. Foi unânime entre os técnicos gestores do FECOP a afirmação de que essa política pública está realmente reduzindo de forma significativa a pobreza no Estado do Ceará. Vale destacar, entretanto, que a redução da pobreza está associada à inclusão produtiva.

Observa-se que no período de 2004 a 2012 houve uma redução significativa no número de pobres do Estado do Ceará, mas na intensidade da pobreza. Continuam existindo pobres, mas foram ampliadas as políticas voltadas para esse segmento populacional. Isolar os efeitos advindos da aplicação de recursos da fonte FECOP, exige uma avaliação complexa que ainda não foi realizada.

Os gestores também foram unânimes em asseverar que o FECOP é um projeto assistencialista no curto prazo, porém com perspectivas de transformação da condição social dos beneficiários no médio e longo prazo, como pode ser observado no comentário de um dos gestores.

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: a primeira é a 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 a outra está no impacto 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.

Na avaliação dos entrevistados, a renda é considerada a melhor variável de diagnóstico e mensuração da pobreza e da miséria, conforme citação retirada da primeira entrevista, confirmando, dessa maneira, a dominância das concepções nas políticas públicas que consideram principalmente a variável renda como medida de avaliação do bem-estar-social. O FECOP está inserindo nesta orientação ortodoxa de constatação da qualidade de vida.

A renda familiar per capita é a principal variável utilizada pela imensa maioria dos estudiosos e pesquisadores para mensurar a pobreza. Considerando que a renda é auto – declarada pelas pessoas beneficiárias de políticas públicas voltadas para esse segmento populacional, pode -se ter casos de falseamento de informações, mas não tenho conhecimento de outra variável melhor para ser aplicada.

Portanto, a concepção do FECOP exclui toda uma diversidade de teorias e práticas existentes no combate às privações que condicionam ao mal-estar social. Visões alternativas e diferenciadas poderiam oferecer resultados diferentes, com

ações que proporcionassem uma verdadeira transformação do quadro de pobreza no Estado.

Com relação, porém, ao questionamento dos resultados negativos e positivos obtidos pelo FECOP ocorreram respostas unilateralmente positivas e construtivas com vistas a buscar melhorias dentro da política pública para alcançar resultados mais abrangentes, como ora descrito.

Considero que isoladamente os projetos financiados pelo FECOP têm contribuído para a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários durante o período em que estão sendo executados. Avaliar a sustentabilidade dessa melhoria exige estudos complexos que não tenho conhecimento.

Não existem resultados negativos do FECOP e sim resultados positivos vêm sendo registrados desde a implementação do FECOP. Os recursos do projeto são aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar e em outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida da população pobre do Estado do Ceará.

Existe dessa maneira, uma posição clara de defesa da ação governamental do Estado do Ceará no combate à pobreza; no entanto, na avaliação dos gestores, a inclusão produtiva passa pela maior interação do FECOP com os projetos estruturantes do Estado, porém, de forma atrelada à visão ortodoxa da economia política do bem-estar social, que predomina como orientação para lutar contra as crises crônicas de mal-estar coletivo.

Malgrado a atuação considerada positiva do Fundo Estadual, os gestores têm clareza do cenário ainda relevante de atraso no Estado.

Apesar do avanço proporcionado pelas ações do FECOP, ainda temos uma elevada proporção de pobres vivendo em condições desumanas no Estado do Ceará. Segundo o censo de 2010 53,96% dos domicílios particulares permanentes do Estado, possuem rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até ½ salário mínimo, portanto abaixo da linha da pobreza. Destes

28,38% estão em condições de extrema pobreza, com rendimento domiciliar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Cada vez mais o FECOP procura priorizar políticas e programas que garantam a melhoria do bem-estar da população.

Analisando os comentários dos gestores, percebe-se, inicialmente, a ênfase na variável renda como medida de superação da pobreza. Ademais, constata-se o caráter assistencialista na concepção do FECOP, com a maior parte dos projetos vinculados as Secretárias de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e Desenvolvimento Agrário (SDA). Não se observa no programa nenhuma consideração de oferecer aos pobres a estabelecimento da Condição de Bem-estar e de Agente, de Amartya Sen, como instrumentos de combate das privações generalizadas, no intuito de desenvolver as suas capacidades de realizar funcionamentos sociais, econômicos e políticos.

Essas categorias de Sen promovem autonomia do indivíduo ativo na conquista da sua qualidade de vida e participação nas escolhas e realizações das prioridades da coletividade, para o bem comum. Logo, essa teoria econômica do bem-estar social defende uma mudança estrutural da sociedade na superação contínua e sustentável da pobreza e miséria existentes, levando a um salto qualitativo de desenvolvimento social.

Ademais, não fica evidente a importância do FECOP para a transformação da condição social no longo prazo; ou seja, como a atuação do Estado poderia ser determinante para garantir a inclusão produtiva de forma permanente. Nesse sentido, os limites do programa refletem o arcabouço do sistema capitalista, onde a precarização do trabalho e da classe trabalhadora, bem como o desemprego estrutural, a minimização dos custos com pessoal etc, são elementos fundamentais para acumulação e concentração de riquezas com o objetivo de valorização do capital.

Segundo Mészáros (2011), o Estado é o elemento fundamental para a sustentação e reprodução do sistema do capital, em que o orçamento e os grandes

investimentos públicos são priorizados para atender aos interesses capitalistas, como também criar uma infraestrutura social e física para a sua consolidação. Ademais, o setor público é crucial, principalmente nas regiões mais atrasadas, como força alanvancadora para o estabelecimento e a consolidação do mercado capitalista. Vale ressaltar que essas ações sacrificam os direitos humanos mais básicos, por meio dos ajustamentos do Estado mínimo social.

Vê-se, com efeito, que o FECOP tem como grande dificuldade os limites que essa concepção neoliberal esta explicita que conduzem a sua implementação e refletem nos seus resultados há pouco reproduzidos. Essa política pública precisa fundamentalmente de uma base informacional que identifique, precisa e minuciosamente, as complexidades das causas e permanência da pobreza na maior parte da população cearense.

Independente dizer-se que o fator de considerar, na identificação, mensuração e avaliação do FECOP, somente a variável renda, como já estudamos neste estudo, constitui uma base informacional falha, incompleta e tendenciosa com relação à realidade vivida contra as suas diversidades e complexidades de um ordenamento social onde prevalecem a pobreza, a miséria e as desigualdades sociais generalizadas, como no caso do Estado do Ceará.

De forma bem direta, comprovou-se nas entrevistas com os técnicos da Célula de Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará que não existem ações explícitas e bem definidas para enfrentar as desigualdades sociais no Território cearense. Como foi visto no capítulo 3 deste trabalho, essas desigualdades são alarmantes.

Portanto, é uma falha importante que essa política pública precisa corrigir urgentemente e inovar mesmo com ações econômicas, sociais e políticas heterodoxas para enfrentar esse diagnóstico negativo para a sociedade cearense, já que é uma fonte agressiva e estruturalmente arraigada que retira das pessoas que sofrem privações as oportunidades, capacidades e liberdades reais de alcançarem um desenvolvimento social efetivo.

Assim, essa observação perante a deficiência do FECOP no combate às desigualdades sociais, que são a estrutura de sustentação da pobreza, foi retirada das entrevistas em dois momentos:

As ações estruturantes devem estar direcionadas à população pobre para proporcionar condições de acumular meios físicos, humano e social que possibilitem a condição da migração de pobre para não pobre. Este é o principal objetivo do FECOP. No ano de 2011 a arrecadação do FECOP apresentou um crescimento de 7% em relação ao ano de 2010, quando foram arrecadados R\$ 263.789.638,90 (duzentos e sessenta e três milhões, setecentos e oitenta e nove mil, seiscentos e trinta e oito reais e noventa centavos). A região Metropolitana de Fortaleza foi a mais contemplada com 28% dos recursos do FECOP no período. Em segundo lugar ficou a Macrorregião do Cariri/Centro Sul com 15% das aplicações. As demais Macrorregiões absorveram 57% dos recursos do Fundo. A estratégia de distribuição dos recursos do FECOP tem uma ampla atuação territorial, abrangendo os 184 municípios do Estado.

O FECOP financia muitos projetos de inclusão produtiva que tem por objetivo alavancar seus beneficiários da condição de pobre para a condição de não pobre. Através da STDS são desenvolvidos muitos projetos de capacitação e fomento para ampliar as oportunidades de emprego e renda; na SDA são desenvolvidos muitos projetos de inclusão produtiva focados principalmente na agricultura familiar”.

“Só para citar alguns: na zona urbana merece destaque o projeto E-Jovem desenvolvido tanto pela STDS quanto pela SEDUC, na área rural destaca-se o projeto de Aquisição e Distribuição de Leite que tanto beneficia o produtor familiar com a aquisição do produto por um preço justo, quanto à crianças, idosos e gestantes em situação de insegurança alimentar.

A finalização das entrevistas com os técnicos gestores do FECOP foi direcionada para buscar a concepção deles sobre as opiniões, inovações e aperfeiçoamentos para essa política pública, com o intuito de se tornar uma ação governamental mais consistente no combate à pobreza no Estado do Ceará.

Foi observado e comentado, entretanto, que existem outras concepções para o estudo e diagnóstico sobre a pobreza, como neste excerto.

Nos anos recentes, diversos estudiosos do tema tendem a concordar com uma definição abrangente considerando a pobreza como privação do bem-estar, pela ausência de elementos necessários que permitam às pessoas levarem uma vida digna em uma sociedade. Sob este aspecto, a ausência de bem-estar está associada à insuficiência de renda, à nutrição, à saúde, à educação à moradia, aos bens de consumo e aos direitos de participação na vida social e política da comunidade em que vivem.

Portanto, apreciar-se-á nesta resposta como inovação e melhorias para o FECOP uma grande aproximação com a linha deste estudo com a teoria econômica do bem-estar social, do autor Amartya Sen, promovendo maior diversidade e complexidade nas questões de mensuração e diagnóstico no combate à pobreza, afastando-se, de certa maneira, da unicidade da variável renda.

Mostra-se uma concepção de bem-estar social mais concreta de forma material e principalmente na questão da participação e controle social dos cidadãos na vida política, tendo uma similitude com a teoria de Sen, fundamentada na categoria analítica seniana da condição de agente do indivíduo, como elemento fundamental de consciência ativa e prática no combate e prevenção da ausência de bem-estar social individual e coletivo.

Evidencia-se que existem outras opções diferenciadas de atuação das políticas públicas na promoção da qualidade de vida e superação da pobreza, miséria e desigualdades sociais arraigadas. Com isso leva até o alcance de resultados mais abrangentes e verticais no enfrentamento das privações sociais condicionadas com a concepção utilizada e dominante envolvida pela visão neoliberal e utilitarista.

Portanto, as entrevistas com os técnicos gestores do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará mostraram claramente que existe um posicionamento bastante positivo desta política pública em nosso espaço, no entanto, mostra necessidades para melhorias, aperfeiçoamentos e inovações para uma maior abrangência dos resultados propostos pelo FECOP.

Daqui para frente, se tratará sobre a abordagem das entrevistas realizadas com os beneficiários do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará no projeto “Juventude Empreendedora”, realizado no ano de 2011, na cidade de Caucaia. Esse projeto teve a natureza de inclusão produtiva de jovens, mediante a capacitação destes para o desenvolvimento ao trabalho.

Essas entrevistas tiveram como objetivo principal observar sua percepção perante o antes da política e o depois atentando para uma comparação avaliativa, crítica e reflexiva, tendo em vista saber quais os efeitos reais deste projeto na vida social e econômica dessas pessoas e se houve concretamente a superação do estado de pobreza correlacionada à ação governamental envolvida.

A primeira consideração a ser retirada destas entrevistas são as posições comuns no que diz a não conhecerem o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará. E como consequência, também, o não conhecimento das suas finalidades, objetivos e ações, entre outros aspectos.

Assim limitou-se o saber somente ao programa acima mencionado, em que todos estavam inseridos na busca de agregar conhecimentos e capacitação para inclusão produtiva junto ao mercado de trabalho e de bens de produção e serviços, arranjos produtivos, cooperativas etc., com vistas a ser instrumento de promover maior acesso à renda e à ocupação produtiva no enfrentamento da pobreza de tais pessoas.

Outra consideração comum interessante observada entre todos os entrevistados, foi a afirmação de que o programa não mudou absolutamente em nada a situação social e econômica destes beneficiários. Acontecendo dessa forma, a situação de pobreza continua a mesma entre o antes e o depois das participações dessas pessoas neste projeto financiado pelo FECOP, como transcrito na sequência.

A minha situação mudou apenas na questão do conhecimento e educação. Incentivou para a formação superior, mas para o mercado de trabalho não direcionou a um emprego, estou ainda desempregada e sem condições de abrir uma negócio próprio, e ainda estou na mesma situação de antes.



Quando suscitada a questão sobre o resultado do programa, se está retirando os entrevistados da situação de pobreza em que se encontravam, todos afirmaram que o programa foi benéfico apenas para o conhecimento, aprendizagem e valores, porém, na questão do desenvolvimento econômico e social se observou que não houve nenhuma transformação significativa para ocorrer uma mudança social deles.

Dos cinco entrevistados quatro estavam ainda desempregados e sem expectativa próxima de ocupar uma vaga no mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, não tinham condições reais de iniciar um negócio próprio. Ainda disseram que o programa foi limitado apenas ao conhecimento, qualificação e educação profissional, mas sem direcionamento, crédito e financiamento para oferecer um negócio autônomo ou emprego com carteira assinada.

Consequentemente, com relação ao questionamento sobre o comportamento do nível de renda pessoal e familiar, ocorreu uma só afirmação de que não existiu nenhuma mudança na renda. E também não sucedeu qualquer melhora no acesso deles a educação, saúde, habitação e trabalho formal, vinculando-se basicamente o programa na melhoria do conhecimento e qualificação sobre a questão do trabalho.

Na questão sobre se o programa tinha fornecido ou incluído essas pessoas em alguma atividade produtiva para o enfrentamento da pobreza, de forma individual ou coletiva, as respostas foram unânimes: havia alcançado essa melhoria em suas vidas, através dessa ação do FECOP, como reproduzido no excerto deste discurso:

Não tive condições ainda de ter um emprego ou de ter um negócio meu, tive somente o conhecimento passado, experiência e valores de como está o trabalho atualmente, e moro em Cumbuco e lá não teve de forma alguma uma melhoria para conseguir emprego ou abrir um negócio próprio, pois não tive ajuda nenhuma.

Assim, é possível observar que esse programa desenvolvido no Município de Caucaia foi centralizado somente na capacitação e qualificação de pessoas, não dando atenção ao direcionamento destas experiências de trabalho e oportunidades reais de inclusão produtiva por meio do emprego, informação ou na fomentação de cooperativas, arranjos produtivos, orientação para potencialidades de negócios nessa região, como também de financiamentos, créditos, assistência técnica etc.

Como consequência em relação à pergunta se neste programa os beneficiários estavam obtendo capacidade de realizar independentemente a sua qualidade de vida em bem-estar-social, mais uma vez, todos responderam que não ofereceu, apenas melhorou o conhecimento e a educação acerca do mercado de trabalho, porém não promoveu oportunidades de emprego, aberturas de negócios e maiores acessos aos serviços públicos.

Na última pergunta esta acerca a opinião relativa aos pontos negativos e positivos do programa de que participaram com o financiamento do FECOP, os positivos ficaram direcionados a um maior acesso à educação, informações sobre o mundo do trabalho e bons professores que colaboraram com boa qualidade para a qualificação cursada.

Relativamente aos pontos negativos, foram levantados, com bastante frequência o não encaminhamento para o mercado do trabalho, a não melhoria na renda familiar e pessoal, não assistência nem incentivo e crédito para abertura de negócios para promover aos mesmos atividades econômicas e ocupação de trabalho ou emprego na região em que vivem, no Município de Caucaia e nas suas proximidades.

Como se pode constatar neste capítulo, existe grande discrepância das visões entre os técnicos gestores do FECOP e os seus beneficiários, em termos das implementações e resultados realizados por essa política pública de enorme envergadura social e econômica para a sociedade cearense nos tempos atuais.

Portanto, verifica-se que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, em sua ação, mostrou considerações importantes acerca da implementação retrocitada, evidenciando, de maneira clara, que não é simplesmente a insuficiência de renda que determina a privação e uma vida presa à pobreza arraigada de uma pessoa dentro de ordenamento social, econômico e político diverso, complexo e heterogêneo, mas, principalmente, comprova a falta de capacidades reais dessas pessoas, e ausência de uma liberdade substantiva consubstanciada na presença efetiva das instituições públicas, de mercado, sociais, políticas dentre outras, na formulação de um desenvolvimento social pleno no Estado do Ceará.

Colocando-se dessa maneira como resultado da avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, o Programa, nesta configuração prática, uma política inadequada, insuficiente e superficial ante a realidade concreta dos cearenses, necessitando trazer outras linhas de pensamento diferenciadas desta atuação dominante nas políticas públicas contemporâneas, que concentram toda a sua análise da pobreza na questão da insuficiência de renda.

Este estudo representa uma análise crítica, reflexiva e profunda defendendo a ideia de que a causa fundamental da pobreza e miséria humana é a baixa capacidade real das pessoas realizarem o próprio bem-estar perante as instituições existentes. A renda é considerada uma variável importante, mas não explicativa deste fenômeno social diverso e complexo nas suas causas e efeitos.

## **5. APRESENTANDO A AVALIAÇÃO DIFERENCIADA, CRÍTICA E CONSTRUTIVA DA POLÍTICA PÚBLICA DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO ESTADO DO CEARÁ.**

Neste módulo, abordar-se-ão os princípios e concepções da teoria política dominante, mas de forma a promover uma análise alternativa e crítica perante as políticas públicas praticadas em nossos dias, buscando nos pensamentos utilitaristas, do filósofo político John Rawls, do economista Amartya Sen e do marxismo as bases analíticas para tal propósito.

A base informacional mais utilizada e dominante na teoria da filosofia política e da economia política do bem-estar social está na utilidade do consumo que promove o prazer humano, representada pela Teoria Utilitarista, tendo como o seu principal pensador o economista John Stuart Mill ( 2000).

Utilidade é caracterizada pelo prazer proporcionado ao indivíduo por meio do consumo material e intangível via relação monetária, no qual o mercado é a principal fonte de promoção. A maximização individual de bem-estar, contudo, está na maior potencialidade de alcançar a maior utilidade possível, ensejando com isso maior otimização do prazer, dando a total atenção apenas à sua agregação no seu somatório geral, conforme abaixo.

Demorei-me nesse ponto porque sem isso não seria possível fazer uma ideia perfeitamente justa da Utilidade ou Felicidade, considerada como regra diretiva da natureza humana. Mas não é, de modo nenhum, uma condição indispensável para a aceitação do modelo utilitarista, pois esse modelo não é a maior felicidade do próprio agente, mas a maior soma de felicidade conjunta. (MILL, 2000, pags 193 e 194).

Com relação à sociedade, sua maximização de utilidade, que determina a felicidade plena desse ordenamento social e que elimina as privações e iniquidades, está condicionada pelo Ótimo de Pareto. A sua definição está na condição de que somente é possível elevar a utilidade de um grupo social, se reduzir a utilidade de outro grupo na mesma comunidade considerada.

Dessa maneira, o utilitarismo de John Stuart Mill exprime uma ética social e econômica fundamentada no individualismo como estratégia pessoal e social, para alcançar o maior nível de utilidade, prazer e, conseqüentemente, a felicidade geral da comunidade.

O credo que aceita a utilidade ou o princípio da maior felicidade como a fundação da moral sustenta que as ações são corretas na medida em que tendem a promover a felicidade e erradas conforme tendam a produzir o contrário da felicidade. Por felicidade se entende prazer e a ausência de dor; por infelicidade, dor e a privação do prazer. (MILL, 2000, pag. 187).

Ante o exposto, ocorre, juntamente com o utilitarismo de Mill, uma correlação com base no pensamento do Liberalismo Político e Econômico, como propulsor de um modelo de desenvolvimento econômico e social, que promoveria a modernização da sociedade como um todo, e assim reduziria as deficiências sociais, como pobreza, miséria e privações generalizadas, dentro do ordenamento social circunscrito na renda e utilidades usufruídas.

Em meados do século XX, surge a teoria da justiça do pensamento filosófico político de John Rawls, retirado da obra do professor Manfredo Oliveira, (2000), que traz uma nova concepção totalmente inovadora e diferente da visão utilitarista sobre a construção do bem-estar social individual e coletivo, como está descrito aqui:

Duas ideias aparecem vinculadas à teoria da justiça de Rawls. Primeira: uma sociedade democrática define no espaço político público princípios para regulamentar a distribuição dos bens na estrutura básica da sociedade; segunda: cidadãos cooperativos em uma democracia constitucional pagam impostos e mantêm um fundo comum (público), destinados a garantir a oferta de bens e de serviços impossíveis de serem assegurados com equidade a todos os cidadãos, se entregues ao mercado. (OLIVEIRA, 2000, pág. 134)

John Rawls considera fundamental para a justiça social a garantia das liberdades políticas, sociais e dos direitos humanos pelo Estado perante a sociedade,

que possam criar oportunidades reais aos cidadãos. A liberdade estaria condicionada ao acesso dos indivíduos aos bens primários, constituídos por elementos materiais e principalmente os bens primários uma questão ética e também moral; o autor dá uma maior atenção a igualdade, justiça e universalidade, como segue abaixo.

Dentre os bens primários Rawls destaca a liberdade de viver, de ir e vir, de ter educação, de escolher uma profissão, de constituir propriedade de acordo com o sistema definido politicamente pela maioria dos cidadãos, de ter saúde, moradia e de poder educar os filhos conforme padrões morais particulares. (OLIVEIRA, 2000, pág. 144)

Oliveira faz uma defesa da existência de desigualdades sociais e econômicas produzidas pela sociedade, entretanto, essas diferenças sociais e econômicas não podem se produzir em detrimento da maioria da população, ou seja, o Estado é central no sentido de garantir os bens e serviços públicos a maior parcela possível da população.

As desigualdades sociais, econômicas e políticas estão associadas também ao “status quo” dos indivíduos no interior dessa sociedade, conforme a posição social dos seus cargos, funções e atribuições.

Portanto, Rawls aceita o princípio da diferença entre os cidadãos numa sociedade moderna civilizada, mas inserida ao mesmo tempo no princípio da igualdade de oportunidades para elaboração de liberdades reais para o alcance das vantagens econômicas, sociais e políticas para o maior número de pessoas.

Para maior efetivação do princípio da igualdade, Rawls utiliza em sua Teoria da Justiça o axioma de neutralidade axiológica, que consiste numa distribuição das riquezas dos mais favoráveis para os menos afortunados, por meio dos tributos arrecadados e gerido pelo Estado, assegurando dessa maneira liberdade e igualdade como princípios fundamentais para a conquista da justiça social.

A Teoria Econômica e Social do Bem-Estar, de Amartya Sen (2000),

proporciona uma superação das correntes anteriormente citadas, trazendo uma análise mais fundante e minuciosa para a compreensão dos conceitos, diagnósticos, princípios e concepções sobre a privação, iniquidades e desigualdades sociais.

Para Sen, a doutrina utilitarista restringe o bem-estar humano ao campo da utilidade e prazer provocado pelo consumo, consubstanciando um ambiente de desigualdades sociais profundas, em decorrência máxima eficiência econômica proporcionada pelo somatório das utilidades usufruídas pela coletividade.

Portanto, não dando atenção às questões de distribuição, e negligenciando a diversidade e complexidade sociológicas, o utilitarismo não permite uma base informacional segura para uma avaliação de políticas públicas. Nesse quadro analítico, as comparações interpessoais das vantagens sociais não são possíveis.

Com relação ao pensamento rawlsiano, Sen crítica principalmente os conceitos de liberdade e igualdade considerados de forma instrumental, caracterizando o conceito de bens primários como meios para alcançar o bem-estar. Na verdade, Sen considera que o desenvolvimento humano e social pressupõe um indivíduo autônomo e proativo, construtor da sua própria liberdade. Conforme citação do autor:

Tomando outro exemplo, agora de estudos sobre a pobreza, uma pessoa pode ter uma renda maior e ingerir mais nutrientes, mas ter menos liberdade para viver bem nutrida devido a sua taxa maior de metabolismo basal, maior vulnerabilidade a doenças parasitárias, seu corpo maior, ou simplesmente devido à gravidez. Similarmente, ao lidar com a pobreza em países mais ricos, temos de considerar o fato de que muitos daqueles que são pobres em termos de renda e outros bens primários também têm características – idade, deficiências, propensão a doenças etc. - que lhes dificultam a conversão de bens primários em capacidades básicas, p. ex., ser capaz de se locomover, levar uma vida saudável, tomar parte na vida da comunidade. Nem os bens primários, nem recursos, definidos de modo abrangente, podem representar a capacidade que uma pessoa realmente desfruta. (SEN, 2008, pag. 137)

Diante do exposto, utilizar-se-á a teoria econômica e social de Amartya Sen para criticar, analisar e avaliar os princípios, concepção, implementação e resultados do FECOP, na defesa de uma concepção mais abrangente, realista e concreta do diagnóstico da pobreza e miséria humana no Estado do Ceará.

Amartya Sen utiliza a categoria analítica Liberdade Substantiva como fundante para o estudo da pobreza. Por Liberdade Substantiva, entende-se a capacidade humana de realizar funcionamentos que são elementos da vida social, que promovem uma qualidade de vida sustentável e definitiva na obtenção de educação, saúde, alimentação, participação das decisões políticas, moradia, trabalho, renda etc.

Os funcionamentos são elementos constitutivos da vida humana que promovem o bem-estar material, tanto no plano mais básico, como estar bem nutrido e livre de doenças, ter educação e saúde qualificadas, moradia, emprego e qualidade de vida satisfatória, quanto em um nível mais complexo, como participar da vida comunitária e de suas decisões prioritárias, e assim por diante.

A liberdade substantiva de Amartya Sen fornece ao indivíduo a capacidade de escolher o modo de vida oferecido pelas oportunidades geradas pelas instituições sociais, econômicas e políticas, visando à criação de um ambiente em que a pessoa se torne um agente ativo do seu desenvolvimento social e humano, e correlacione esse fato a um comprometimento da sociedade e do Poder Público em todas as suas interfaces.

Assim, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará pode ser alvo de uma avaliação crítica dos seus princípios, concepções e implementações como política pública de cunho predominantemente assistencialista, compensatória e de transferência de renda como instrumentos de enfrentamento da pobreza, sem oferecer uma base de mudança social estrutural do seu público – alvo.

Segundo Amartya Sen, a pobreza não é adequadamente mensurada e diagnosticada por meio somente da renda. De acordo com autor, a pobreza é mais concretamente tratada como ausência ou falha de capacidade humana de realizar os



seus funcionamentos mais básicos para uma condição de vida aceitável dentro de um ordenamento social. Nas palavras de Sen, (2000),

A ideia de que pobreza é simplesmente escassez de renda está razoavelmente estabelecida na literatura sobre o tema. Não é uma ideia tola, pois a renda – apropriadamente definida – tem enorme influência sobre o que podemos ou não podemos fazer. A inadequação da renda frequentemente é a principal causa de privações que normalmente associamos à pobreza, como a fome individual e a fome coletiva. No estudo da pobreza tem-se um argumento excelente em favor de começar com qualquer informação que esteja disponível sobre distribuição de rendas, particularmente baixas rendas reais. (pág., 92)

Segundo o mesmo autor, a liberdade substantiva como variável explicativa sobre a pobreza humana considera a renda um fator importante, que na sua insuficiência leva a muitas privações sociais, defende, entretanto, a ideia de que a miséria e as baixas condições de vida são determinadas por uma questão multidimensional, em que a renda isolada não abrange de forma adequada, pois não revela como as pessoas conseguem viver de fato na sua realidade concreta, e, sendo uma questão fundamental para elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, como está aí expresso:

[...] ao analisar a justiça social, há bons motivos para julgar a vantagem individual em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar. Nessa perspectiva, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza. A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. (SEN, 2000. pág. 109).

A diferenciação teórica e analítica é enorme na avaliação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza social, buscando trazer para a centralidade da questão a complexidade e abrangência da causa fundamental das

privações humanas correlacionadas à insuficiência de capacidade de realizar os funcionamentos básicos, que promovem a liberdade substantiva como variável essencial para o desenvolvimento humano e social em todas as esferas de uma sociedade, senão se veja na sequência:

Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo, a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdades de participar da vida social, política e econômica da comunidade. ( SEN, 2000, pag. 18).

Assim, a base informacional da categoria analítica baseada na liberdade substantiva, representada na capacidade humana, revela complexidade e abrangência das questões mais essenciais das causas e consequências da criação e reprodução da pobreza humana, e trazendo um enfoque multidimensional na superação das privações arraigadas.

Dessa forma, utilizando a linha de pobreza da teoria do autor Amartya Sen na avaliação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, têm-se elementos para uma proposta mais abrangente e inclusiva das condições e características da vida concreta das pessoas, que se encontram em situação vulnerável de privação, miséria, pobreza e desigualdade no território local. As bases material e social das comunidades periféricas dos grandes centros urbanos e do meio rural cearense são exemplos nítidos de indivíduos com baixa capacidade de realizar os seus funcionamentos, e a estrutura em que estão inseridos não enseja oportunidades e instituições para promover em liberdade substantiva a fim de alcançar em uma mudança social sustentável e plena.

Na lição de Amartya Sen, existem duas categorias analíticas

fundamentais para a análise da questão da pobreza. A primeira é a condição de bem-estar da pessoa, que está associada a sua capacidade de realizar de forma necessária e suficiente os funcionamentos que promovem o bem-estar material, biológico e social dentro de uma configuração sustentável, em que as instituições privadas e públicas fornecem as oportunidades reais de desenvolvimento social, assegurando assim, as condições de saúde, alimentação, educação, moradia, segurança, emprego, renda e entre outros, mas de forma autônoma e de longo prazo a cada indivíduo da sociedade em questão, como elemento fundamental de combate à pobreza e sua superação no fortalecimento da condição de agente do indivíduo e coletivo.

A segunda categoria analítica seniana esta associada à condição de agente do indivíduo. O desenvolvimento dessa condição permite ao cidadão participar ativamente da vida política, social e econômica da comunidade em que vive. Ocorre a sua inclusão nas tomadas de decisões, nas escolhas de prioridades e estratégias e nos modos de atuação para alcançar os maiores objetivos coletivos da sua sociedade.

Portanto a condição de agente torna a pessoa um elemento ativo do seu desenvolvimento social e individual. O indivíduo é consciente de seu estado de privação e desigualdade, mas possui potencialidade para tomar decisões e escolhas fornecidas pelo conjunto de instituições sociais, econômicas e políticas, revelando, dessa maneira, uma superação sustentável das iniquidades existentes na população considerada e afetada pela pobreza, que necessita de políticas públicas estruturantes e generalizadas na luta contra a pobreza e miséria gritantes.

As políticas públicas de transferência de renda, compensatórias e assistenciais são importantes no curto prazo e para situações emergenciais, porém não resolvem a questão de forma definitiva e satisfatória, já que as variáveis causais e estruturais não são superadas, trazendo um círculo vicioso, no qual a pobreza não é erradicada a números mínimos, mas convivendo e estabilizando um estoque ou nível elevado de pobreza e desigualdade em curso.

Então, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará

como política pública, no intuito de alcançar os seus objetivos para mudar o quadro social cearense, deveria engendrar um salto qualitativo em projetos estruturantes e integrados, com planos intersetoriais dentro de uma perspectiva do fortalecimento das instituições sociais, econômicas e políticas que promovam uma liberdade substantiva do indivíduo de escolher e realizar o seu bem-estar humano. Ou seja, o FECOP não deveria considerar apenas a renda como variável foco na questão da pobreza, principalmente no interior do Estado e nas periferias dos grandes centros urbanos cearenses, mas estimular as capacidades e potencialidades das pessoas, visando à superação das injustiças sociais. Como enfatiza Sem,

Embora valha a pena ressaltar essas relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde e etc, com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. A expansão das capacidades humanas enquadra-se diretamente nessas considerações básicas. Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e o poder de auferir renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes. As relações instrumentais, por mais importantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza. (2000, p.114).

Portanto, o autor considera a renda como variável instrumental que deve servir para aumentar a liberdade fundamental para o bem-estar de pessoas, e que existe uma relação de consequência de uma maior expansão de liberdades e capacidades para um maior nível de renda percebida dentro das relações econômicas, de mercados e do trabalho. Contrariamente, uma pessoa com renda, mas sem capacidades e liberdades substantivas reais, não alcança uma qualidade

de vida significativa.

Assim, a vida humana social é uma cadeia complexa e não exata, em que suas características mais intrínsecas definidas pelas suas heterogeneidades e diversidades são fundamentais para condicionar a qualidade de vida de uma pessoa, e caracterizar e julgar a estrutura de justiça social dentro do ordenamento coletivo considerado. Tendo a redução dessa complexidade a variável renda isolada das questões mais fundamentais da vida humana, é perder o horizonte do entendimento e compreensão do que é a pobreza humana contemporânea.

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, contudo, deverá procurar ser uma política pública que tenha um caráter mais estruturante no enfrentamento da pobreza, retirando as condições de vida desfavoráveis de milhões de cearenses, que na zona rural, sobrevivem basicamente da agricultura de subsistência e trabalhadores sem terra, não são atendidos adequadamente pelos serviços públicos.

As políticas públicas, representadas pelo FECOP, não atingiram nem mesmo o objetivo central de elevar a renda média das comunidades rurais que vivem com até R\$ 77,00 reais mensais, muito menos alavancar as capacidades humanas desses indivíduos para se tornarem atores autônomos do próprio desenvolvimento humano e social.

A visão da pobreza de capacidades deve ser priorizada, pois fornece uma concepção mais abrangente e intrínseca na questão da pobreza humana e social contemporânea, com uma compreensão multidimensional das privações sofridas pelas pessoas pobres no âmbito dos seus direitos humanos, sociais, políticos e econômicos, minimizando sua capacidade de realizar os funcionamentos mais básicos da vida humana.

Se, porém, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará fosse uma política pública com essa concepção e sua implantação orientada nesses princípios ora mencionados, os resultados poderiam ser mais sustentáveis e

abrangentes.

Em síntese, as bases analíticas da liberdade substantiva, representadas pela capacidade humana de realizar os funcionamentos fundamentais para alcançar o seu bem-estar social e humano e sua participação nas decisões cruciais para o seu desenvolvimento como cidadão, oferecem ao FECOP uma visão alternativa de concepção e implementação dessa política pública tão crucial para a nossa sociedade, que ultrapassa a visão ortodoxa e dominante das linhas de atuação governamental local, considerando a transcrição abaixo.

Apesar do papel crucial das rendas nas vantagens desfrutadas por diferentes pessoas, a relação entre, de um lado, a renda (e outros recursos) e, de outro, as realizações e liberdades substantivas individuais não é constante nem, em nenhum sentido, automática e irresistível. Diferentes tipos de contingências acarretam variações sistemáticas na “conversão” das rendas nos “funcionamentos” distintos que podemos realizar, e isso afeta os estilos de vida que podemos ter. (...) os diferentes modos como podem ocorrer variações sistemáticas na relação entre rendas auferidas e liberdades substantivas (na forma de capacidade para levar uma vida que a pessoa tem razão para valorizar). Os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuições na família têm de receber a séria atenção que merecem na elaboração das políticas públicas. (SEN, 2000, pags. 133).

Outra base teórica que será utilizada neste capítulo na busca de compreender este quadro social constituindo em nosso Estado terá origem no pensamento marxista de Mészáros (2011), visando a extrair uma análise das contradições das relações capitalistas envolvendo o Estado, mercado e sociedade como estruturas de reprodução e permanência de exclusões de toda ordem da vida humana contemporânea.

A contradição da produção está centrada na condição diametralmente oposta e radicalmente isolada entre a produção e controle, entre um verdadeiro descompasso das necessidades naturais e artificiais, além da questão da sustentabilidade dos ecossistemas em seus limites e escassez.

No consumo, a contradição existe na independência com a produção e uma existência separada entre ambas, em que o capitalismo promove um excesso de consumo manipulado, desperdiçador e concentrado em poucos espaços, e ao mesmo tempo nega as necessidades mais elementares a uma grande parcela da população mundial.

A terceira contradição está na esfera da circulação global, em que o nível estratosférico de produção não circula de maneira uniforme e inclusiva para satisfazer as necessidades humanas na contextura mundial, buscou realizar a maximização do lucro por meio do trabalho e consumo, a globalização intensificou a concentração da circulação desses bens, dividindo os países entre ricos e pobres, onde essa produção não é destinada para aumentar a qualidade de vida de toda a população do Planeta.

Dessa maneira, sendo uma imposição do capital, a sua dominação e subordinação perante todas as esferas da vida social, seus limites ultrapassam as fronteiras nacionais, fundamentando as relações de poder historicamente dominantes e alienantes das condições de vida.

O modo de produção capitalista, inevitavelmente, produz desigualdades sociais, pobreza generalizada e miséria humilhante à maior proporção de seres humanos, que são tratados dentro do sistema como mercadorias, tendo como valor de uso e de troca a sua força de trabalho, mas inseridas, de forma desigual, nas relações de produção, onde a mais-valia é a caricatura econômica e social da exploração do trabalho pelo capital.

A base dessa contradição está na não equivalência das horas de trabalho realizada pela classe trabalhadora e no valor auferido por ela, nas más condições de trabalho, na separação da força de trabalho dos meios de produção, desigualdade de poder econômico e político que geram acumulação e concentração de rendas e riquezas.

Portanto, a configuração da sociabilidade capitalista está alicerçada na

desigualdade social arraigada e profunda entre indivíduos, sociedades, regiões e nações em favor da acumulação exploratória do capital que propiciam iniquidades de toda ordem da vida humana contemporânea.

Com a dominância do capital financeiro, essa situação agravou-se de forma crônica, pois a exportação de capitais financeiros se tornou um elemento agressivo de maior dominação e subordinação, caracterizando nos tempos presentes a incontrolabilidade do capital e de suas consequências, que negam a centralidade da importância da própria vida humana.

A teoria marxista (Mészáros) defende o argumento de que o próprio Estado é um dos pilares de sustentação e reprodução do capitalismo, no qual os interesses do capital dominam as prioridades das ações governamentais, acontecendo de forma explícita a privatização do público em favor da valorização e acumulação do capital com objetivo de dominação e expansão do poder econômico e político. Nesse sentido, o aparelho estatal se torna uma ferramenta de correções das falhas inerentes ao próprio sistema, atuando como medida de compensação, ajuste e sustentação do capital.

Configura dessa maneira, um Estado ajustador para fomentar a acumulação e concentração de capital e riquezas, chegando a manipular e conduzir os orçamentos públicos para a garantia da sua perpetuação, retirando os gastos públicos dos serviços sociais fundamentais, como educação, saúde, habitação, saneamento etc.

Com a natureza sociometabólica do capital e sua elevada capacidade de transformação e adequação por meio do surgimento da reestruturação produtiva, que cria o desemprego estrutural promotor da substituição do trabalho humano (vivo) pelo trabalho das máquinas, robóticas e dentre outros (morto), leva paulatinamente a sua descartabilidade dos modos de produção. Dessa forma, adicionando a situação anteriormente citada, o capitalismo se torna um sistema econômico, social e político que produz na sua essência de forma indissolúvel as desigualdades sociais,



pobreza, miséria, guerras e todas as variadas iniquidades em grau e intensidade, vividas e presenciadas no mundo de hoje.

Portanto, para o pensamento marxista, o capitalismo é um ordenamento social e econômico que perfaz paulatinamente um excedente de mão de obra, onde o desemprego é a variável de equilíbrio, em que o mercado de trabalho é alinhado com os interesses da acumulação capitalista. Segundo István Mészáros, a fome mundial e as más condições de vida se elevam a cada tempo como consequência da falta de controle que nega os direitos fundamentais da vida humana:

Ao mesmo tempo, e noutro plano, o progresso das forças da produção agrícola não erradicou a fome e a desnutrição. Mais uma vez, isto estaria em contradição com o imperativo da expansão racional do capital. Não se deve permitir que motivações sentimentais relativas à saúde – e até à simples sobrevivência – dos seres humanos perturbem ou interrompam os processos de tomada realista de decisão orientada para os mercados. O ritmo e a recalcitrância espontâneos da natureza já não são desculpas convincentes para justificar as condições de vida de milhões e milhões de pessoas que sucumbiram à miséria nas últimas décadas e continuam a parecer ainda hoje pela mesma causa. (2011, p. 25)

Conforme Mészáros (2011), o desenvolvimento do capitalismo traz obrigatoriamente o crescimento da pobreza, miséria e desigualdades sociais generalizadas, em decorrência de concentração, exploração do trabalho e acumulação de riquezas. Ele constrói um cenário mundial de exclusão, de uma parcela cada vez mais elevada de seres humanos, de condições dignas de vida, negando desta maneira os direitos fundamentais.

O sistema capitalista, no seu estágio de globalização econômica e predominantemente financeira, e um Estado com natureza de assegurador do sistema do capital e dos seus interesses fundantes, produzem em escala indivíduos verdadeiramente “sobrantes”, pessoas absolutamente marginalizadas da sociedade do consumo, que não terão certamente acesso digno e autônomo ao atingimento do seu próprio bem-estar.

Conforme o autor, essa é uma situação intrínseca do próprio capital e de

suas contradições fundamentais:

No entanto, ao contrário da falsa dicotomia “crescer ou não crescer”, o desafio histórico de ter de lutar contra as catastróficas implicações dos limites absolutos do capital consiste justamente na necessidade de encontrar soluções viáveis para cada uma das contradições nele manifestas, por meio de uma boa redefinição qualitativa do significado do avanço produtivo, em vez de por intermédio da fetichista maneira quantitativa de tratar dos problemas do desenvolvimento utilizada pelo sistema do capital – uma redefinição qualitativa que abrangesse toda a humanidade em termos de substantiva igualdade, em vez de continuar excluindo a avassaladora maioria dos seres humanos dos frutos do avanço produtivo, como aconteceu durante o longo período de ascendência histórica do capital. (MESZAROS, pag. 221, 2011).

Esse panorama, esse cenário contemporâneo de disparidades sociais, econômicas e políticas promove, contudo, uma luta constante entre países ricos e pobres por melhores condições nas relações comerciais e financiamentos no intuito de se tornarem países socioeconômicos mais equilibrados. Ocorre, porém, o conflito de interesses com as grandes potências industriais e financeiras, levando, os países e Estados menos favorecidos a uma maior dominação e à subordinação do capital central.

Dessa maneira, isto faz com que os países pobres sofram com maior imposição e grande interferência do capital dos países ricos na consolidação de investimentos para a construção da infraestrutura física e produtiva, no intuito de poder garantir o fluxo do capital nos seus espaços físicos para uma maior solidificação econômica e política, visando ao desenvolvimento.

Paralelamente, o Estado é um pilar, fundamental para esse processo da implantação e permanência do capitalismo como fonte principal do modo de produção e das formações de classes sociais envolvidas em suas contradições, conflitos e diferenças estruturais antagônicos. Evidentemente, o poder Estatal é o alicerce crucial para a manutenção dessas contradições formadas pelo anacronismo histórico.

No conflito histórico das classes sociais do proletariado e burguesa capitalista, o Estado moderno se tornou o guarda-costas dos interesses capitalistas, em detrimento da escassez dos recursos, serviços e bens materiais, necessidades básicas dos seres humanos, liberdade e direitos fundamentais, evidenciando a natureza capitalista do Estado contemporâneo, que faz a gestão direta da pobreza e das desigualdades sociais generalizadas em favor do funcionamento intocável do sistema de produção do capital.

Portanto, isso ocorre de modo mais intenso nos países pobres e ainda nas regiões mais atrasadas dessas nações, como na região Nordeste do Brasil, onde ocorre uma competição entre os Estados da necessidade urgente de fortalecer e desenvolver as forças capitalistas nesses territórios economicamente e socialmente atrasados, sendo o Estado o agente motor dessa dinâmica de edificação e desenvolvimento dos vetores do capital que expandem a exploração, subordinação e dominação dessas regiões.

Haja em vista, entretanto, o que foi analisado neste capítulo umas das grandes necessidades para o enfrentamento da pobreza, miséria e desigualdades sociais de toda ordem seria a mudança do posicionamento do Poder Público. O Estado deveria ter um papel mais explícito e efetivo no equilíbrio econômico, social e ambiental provenientes das falhas, crises e contradições geradas pela própria dinâmica do capital, promovendo, dessa forma capacidades humanas de obterem de maneira autônoma o seu próprio desenvolvimento social e econômico; na medida em que as políticas públicas teriam um objetivo mais claro e concreto de produzirem uma justiça social plena, em que as privações arraigadas estariam condicionadas a quantitativos mínimos perante a totalidade das pessoas.

Ocorre, fundamentalmente, nas esferas da ética econômica e política contemporâneas a irreduzível posicionamento das ações governamentais, com a máxima de colocarem as pessoas em primeiro lugar na centralidade das políticas públicas como agentes ativos do desenvolvimento humano.

Essa visão é a defendida neste estudo sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará, promovendo uma visão e avaliação

diferenciada dos limites dessa política pública, no intuito de superá-las e oferecer de fato um desenvolvimento social radical, tão necessário e suficiente para a verdadeira mudança social cearense.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou avaliar de forma crítica a concepção e os resultados do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará. Esse programa tem como principal variável de mensuração a renda do indivíduo.

O FECOP, como política pública do Estado do Ceará, tem por objetivo crucial reduzir a pobreza e a miséria no espaço cearense, por meio de financiamentos de projetos e programas, que visam a atender as duas vertentes de implementação do Fundo dentro do período de 2004 a 2010, que foram muitos projetos realizados dentro de uma grande abrangência territorial do Estado. Procurou-se neste estudo, focalizar um caso particular, em virtude das possibilidades da execução desta pesquisa.

A primeira vertente está associada à garantia de sobrevivência do indivíduo pobre, atendendo as suas necessidades básicas vitais, dando um perfil assistencialista ao programa. Já a segunda está relacionada a projetos e programas de cunho estruturante, que buscam fornecer capital físico para o aumento do patrimônio do indivíduo, o que seria determinante para migrar da condição de pobre para não pobre.

Com o desenvolvimento deste trabalho, no entanto, foi observado que a primeira vertente é a mais atuante na implementação do FECOP perante os programas e projetos aprovados para serem financiados, tanto na zona rural do Estado, como, por exemplo, o programa de distribuição de sementes e construção das cisternas, como nas áreas metropolitanas das grandes cidades cearenses nos programas de bolsas de transferência de renda direta. Ainda neste estudo, foi analisada a tendência contemporânea de explicar e mensurar a pobreza, por unicamente da variável renda. Nesse sentido, utilizou-se como referencial teórico o pensamento econômico e social de Amartya Sen.

Conforme Sen, a base informacional adequada e mais abrangente para o estudo do bem-estar social é a liberdade substantiva da pessoa, representada pela

capacidade humana de realizar os seus funcionamentos materiais e cognitivos, como na participação do indivíduo na vida social e política da sociedade em que está inserido, proporcionando ao cidadão a sua autonomia ativa na superação da pobreza e no alcance da mudança social.

Observou-se, contudo, que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará necessita de ampliar a sua base informacional para alcançar resultados mais abrangentes e consolidados na sociedade cearense. A avaliação do bem-estar social pelo Poder Público deverá levar em conta a sua complexidade e a diversidade de causas e efeitos que constituíram as privações e o mal-estar social no interior do ordenamento social.

Na avaliação diferenciada dos limites e restrições existentes no FECOP como política pública, proposta neste trabalho, verificou-se a historicidade da configuração da pobreza e desigualdade sociais arraigadas, herdadas e mantidas no Estado do Ceará, revelando-se que o nível de pobreza chegou a ser, na década de 1970, de 90,4% da população cearense em estado de pobreza. Em pleno ano de 2010, a proporção de pobres alcança um nível ainda de 56,96% do total de indivíduos.

Ressalta-se, portanto, a identificação de quatro considerações fundantes nesta avaliação do Fundo Estadual. Primeiro, considerar uma base informacional mais abrangente e radical na atual identificação da pobreza como insuficiência de renda pelo Poder Público, para que possa recondicionar a implementação desta política pública no combate à pobreza de maneira mais minuciosa e vertical sobre a realidade concreta das privações sofridas pelas pessoas, como falta de capacidade de realizar e alcançar a qualidade de vida necessária e suficiente de maneira estrutural.

Ocorre desta maneira uma superação sistêmica do FECOP em termos de sua concepção e implementação direcionada apenas à pobreza como baixa renda, para baixa capacidade e liberdade substantiva humana e social de realizar o seu bem-estar, perante as instituições políticas, econômicas e do ordenamento

sociológico, conforme a base teórica de Amartya Sen, que refuta o assistencialismo permanente nas ações governamentais.

Portanto confere-se uma nova visão e atuação das ações governamentais do FECOP, promovendo uma transferência sistêmica da sua natureza, com predomínio de políticas assistencialistas e compensatórias à população pobre, sem oferecer e criar um ambiente de mudança social do Estado do Ceará.

Na esteira desta reflexão, a segunda consideração é a constatação da ausência das ações do FECOP no enfrentamento da desigualdade social existente e persistente no Estado do Ceará. Este estudo considera a desigualdade social, generalizada, dentro de um ordenamento social, como o componente de um verdadeiro tripé de sustentação da pobreza e miséria existentes no espaço cearense.

Conforme o Relatório para a América Latina da Organização das Nações Unidas, em 2012, a Capital cearense foi nomeada a segunda cidade mais desigual do País em termos de renda *per capita*, evidenciando uma forte concentração de renda de maneira histórica e estrutural. O FECOP não obteve resultados significativos concretos como política pública, mesmo dentro do território cearense, já que existem cidades no interior com mais de 40% da população vivendo em condições de extrema pobreza, como o caso do Município de Granja.

Outra observação definida neste estudo é a maior necessidade de o Fundo Estadual ter uma articulação com outras políticas macroeconômicas e sociais com vistas a atacar em todas as frentes o fenômeno social da pobreza. Adicionalmente, o programa deveria direcionar suas ações para projetos e programas estruturantes de combate à pobreza.

O FECOP tem como objetivo elevar o patrimônio dos considerados pobres, mediante inserção destes, por meio da inclusão produtiva para a ocorrência da migração do pobre para não pobre. Conforme Mészáros, porém, essa é uma atitude de contradição do capital, já que o Estado é elemento essencial para a valorização e ajustamento da economia e política aos interesses hegemônicos do

capital.

Nessa busca de valorizar o capital, o poder público conduz a construção de um cenário de concentração, acumulação e exploração dos meios de produção. Vale ressaltar que esse movimento eleva o desemprego, a pobreza, a desigualdade e a exclusão de uma grande proporção de pessoas do sistema de mercado, em favor da defesa de acumulação dos grandes grupos econômicos e políticos na realização da reprodução massiva do capital.

Portanto, essa engrenagem capitalista, por meio das contradições fundamentais na produção, consumo e circulação, proporciona uma exclusão produtiva da classe trabalhadora, levando a sua marginalização perante o sistema, retirando as liberdades substantivas das pessoas representadas pela suas capacidades de realizar, escolher e participar. Assim, reduziu as oportunidades reais dos indivíduos de construir de forma autônoma um ambiente de bem-estar social envolvido pela igualdade e justiça coletiva.

Finalmente com relação ao posicionamento do Estado, segundo Mézáros é dentro do sistema do capital uma estrutura de sustentação do capitalismo financeiro e produtivo, que coordena e articula os interesses da acumulação, dominação, exploração e subordinação dos imperativos da reprodução ampliada, para maior valorização do capital.

Vale ressaltar que esse posicionamento é mais agressivo em regiões ainda em desenvolvimento, onde se exige um maior esforço do Estado em estabelecer uma infraestrutura para a consolidação desse modo de produção. Ademais, o poder econômico e político do capital tem uma maior força de dominação, subordinação e sujeição do setor público perante os seus interesses nacionais e internacionais.

Evidenciando-se o papel ajustador do Estado de garantir os interesses hegemônicos do capital, deixam-se à margem as prioridades, direitos sociais e bens públicos à coletividade civil, gerando privações de toda ordem. Portanto, esse



modelo de sociabilidade do capital e do Estado Ajustador é elemento constitutivo que minimiza brutalmente as capacidades, escolhas, liberdades substantivas, oportunidades e realizações do homem contemporâneo de obter bem-estar social individual e coletivo que edifica toda a historicidade de pobreza, miséria e desigualdades.

E assim é confirmada mais uma contradição fundante da sociabilidade do capital, onde o Estado, que deveria ser um elemento de compensação e alinhamento das falhas e imperfeições do sistema do capital, para promover um equilíbrio social, econômico e político, é, no entanto, um elemento de sustentação da perpetuação de dominação, subordinação e exploração do capital sobre o homem, impondo pobreza, miséria e desigualdades como necessários para o funcionamento do mundo capitalista.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tarcisio Patricio de (org). **50 Anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**, Rio de Janeiro, IPEA, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Brasil: Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará**, 2003.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Renda**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

CARVALHO, Eveline Barbosa Silva (org.). **A Economia do Ceará em Debate**, Fortaleza, IPECE, 2009.

CEARA. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **Relatórios do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/relatorios/relatorios>.

CEARA. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Síntese dos principais indicadores econômicos do Ceará 2000-2012**. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/indicadores-economicos/indicadores-economicos-e-sociais>.

HOLANDA, Marcos Costa. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)**. IPECE, Fortaleza, 2006.

MANCENO, Samara. Desigualdade Reexaminada em Linha de Passe: uma meta-interpretação das desigualdades de oportunidades no Brasil. **Revista Desigualdade e Diversidade**, v. 03, n. 02, p.81-91, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**, São Paulo: Boitempo, 2011.

MILL, John Stuart. **A Liberdade e Utilitarismo**, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

MOTA, Helena Fátima Dias. **Os Indicadores Sociais do Ceará**, Fortaleza, IPECE, 2009.

OLIVEIRA, Manfredo (org). **Correntes Fundamentais da Ética Contemporânea**, Petrópolis, Rio de Janeiro. Vozes, 2000

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos científicos, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

ONU, Organização das Nações Unidas. Disponível em:

<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/10/populacao-mundial-chega-7-bilhoes-de-pessoas-diz-onu.html>. Acesso em: 11.09.2012

PINHEIRO, Lessí Inês Farias. OBRA RESENHADA: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. **Revista Virtual Textos & Contextos**, v.01 I, n.01, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 1992.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. Trad. Laura Teixeira Motta. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya & Kliksberg, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**, São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

## APÊNDICES

### APÊNDICE I

#### **Questionário das entrevistas com os técnicos gestores – FECOP**

1. O (A) senhor(a) como vê os resultados alcançados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará de 2004 até o presente momento na redução da pobreza cearense?.
2. Na sua concepção, o FECOP é uma política pública com foco principal no enfrentamento da geração da pobreza de cunho predominantemente da busca pela mudança social de natureza estrutural, ou numa política pública que predomina a transferência de renda, o assistencialismo, é compensatória para a população vulnerável? Por quê?.
3. No seu entendimento, a utilização da renda como principal variável de mensuração da pobreza no FECOP se torna suficiente para diagnosticar a real situação da pobreza e miséria em território? Por quê.
4. Na sua opinião, quais seriam os resultados negativos e positivos realizados pelo FECOP durante a sua implementação e execução dos projetos e programas financiados no combate à pobreza?
5. Em seu diagnóstico, qual o maior desafio e quais as dificuldades existentes que o FECOP enfrenta para alcançar resultados mais abrangentes e sustentáveis para a superação da pobreza no Estado do Ceará?
6. Quais as ações realizadas pelo FECOP para reduzir a desigualdade social e econômica alarmante no Estado, e promover maior inclusão social e qualidade de vida à população-alvo, principalmente na zona rural?
7. Na sua opinião, quais seriam as opções, inovações e aperfeiçoamentos necessários ao FECOP para tornar uma política pública mais consistente no combate à pobreza persistente no Estado do Ceará?

## APÊNDICE II

### **Questionário das entrevistas com os beneficiários do programa financiado pelo FECOP.**

1. O senhor conhece o Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará e suas finalidades?
2. A sua situação social e econômica mudou significativamente comparando o antes e depois da inclusão deste programa financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado?
3. O senhor acha que o programa em questão está retirando o senhor e sua família da pobreza de maneira duradoura? Por quê?.
4. O senhor e sua família por meio desse programa, estão obtendo maior renda e acesso à educação, à saúde, à habitação e ao trabalho?
5. O programa do FECOP em que o senhor e sua família estão incluídos está promovendo alguma atividade produtiva para o enfrentamento da pobreza na situação do senhor e da comunidade local? Por quê?
6. O programa em questão está promovendo condições concretas do senhor e da sua família, em realizar de forma independente uma qualidade de vida digna? Por quê?
7. Quais os pontos positivos e negativos na sua opinião, relativamente a ação ao programa financiado pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Estado do Ceará?