

Governador do Estado do Ceará
Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará
Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG
Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário (respondendo)
Flávio Ataliba Flexa Dalto Barreto – Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento
Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE
Diretor Geral
João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC
Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC
Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP
Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informação - GEGIN
Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública – Nº 21/2020

Unidade Responsável:
Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Coordenação:
Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:
Aprígio Botelho Lócio (Assessor Técnico DIGEP)
Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo
Cambéba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o **Boletim de Gestão Pública**

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE 2020

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: Ipece, 2020.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. OS DESAFIOS DA ECONOMIA CEARENSE NA PANDEMIA DA COVID-19 (Autores: Priscila Silva Rodrigues e Flávio Ataliba F. D. Barreto), 4

2. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA - ESTADO DO CEARÁ: ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO COM ÊNFASE PARA O RESULTADO (Autor: José de Lima Freitas Júnior), 17

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta que o ano de 2020 será marcado na história pela pandemia da Covid-19 que vitimou milhares de pessoas em todo mundo, além de seu grande impacto adverso na economia devido as medidas restritivas de isolamento social, inclusive no Brasil. O país que já vinha enfrentando antes da pandemia grandes problemas fiscais, a doença agravou mais ainda as nossas dificuldades. Ademais, os entes subnacionais também estavam diante de grandes dilemas, se por um lado precisaria poupar vidas, também precisava-se manter a atividade econômica minimamente em funcionamento. Acredita-se, no entanto, que aqueles estados e municípios que apresentavam melhores condições fiscais e bons níveis de gestão pública, teriam maior capacidade de responder as adversidades provenientes da Covid-19. Nesse sentido, o Ceará vinha nos últimos anos demonstrando bom resultado fiscal e dinamismo econômico, haja vista que em 2019, assim como em anos anteriores, foi o estado que mais investiu no Brasil, sinalizando uma boa gestão pública e maior facilidade de responder a choques econômicos adversos. Dado esse cenário, esse artigo propõe fazer uma breve análise do estado do Ceará nesse cenário, objetivando avaliar os futuros desdobramentos, entraves e dificuldades que porventura seja necessário para se adaptar aos novos tempos, pós-pandemia.

O segundo artigo faz uma abordagem acerca do vigente modelo de Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, do Estado do Ceará, instituído pela Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 20/09/2009). Perpassa por uma exaustiva análise que imerge, através dos seus primados legais, na sua organicidade, consubstanciada nas suas: identidade, composição, finalidade, e, bem assim, funcionalidade, retratando um complexo expressivo de elementos próprios que o constitui, e, por parelha, o revelando numa estreita correlação para com a orientação de que se vale a Gestão por Resultado. Adotando uma abordagem pautada em pesquisa qualitativa, e procedimentos técnicos apropriados, o artigo procura se firmar legitimamente válido e científico, diante do desafio proposto em descrever, explorar e explicar o mencionado Fundo Especial de Gestão. Ao final, numa conclusão sumária, explicita-o como mecanismo governamental imperiosamente relevante a toda a sociedade cearense.

1. Os desafios da Economia Cearense na Pandemia da Covid-19

Autores: Priscila Silva Rodrigues¹ e Flávio Ataliba F. D. Barreto²

1.1 INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019, os noticiários em todo mundo anunciavam o primeiro caso de uma pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan na China e no início de 2020 as autoridades daquele país já identificaram a doença como uma espécie de coronavírus, realizando o sequenciamento genético do vírus em 7 de janeiro. Nesse mesmo mês, a Organização Mundial da Saúde – OMS, caracteriza o coronavírus como uma emergência de saúde pública de interesse internacional, nominando o vírus de Covid-19.

Com o passar das semanas, o número de casos da doença começou a crescer de forma acelerada em diversos países e junto com esse aumento veio a preocupação em frear o avanço do vírus com o mínimo de perdas econômicas possíveis. Entretanto, a rápida desaceleração da atividade já era sentida em várias economias importantes como a própria China.

O que se observou naquele momento é que a pandemia da Covid-19 colocou a economia global em grande risco, anunciando uma recessão repentina e sem precedentes, o que se chegou a ser comparado com os desafios ocorridos na Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial.

Ademais, foi imaginado, já desde o seu início, que a crise tinha grande potencial de trazer mudanças significativas, não só nas questões sanitárias e de higiene pessoal, mas também nos hábitos e comportamentos dos indivíduos, na forma de convivência social, nas alterações no mercado de trabalho, especialmente estimulando o *home office* tanto no setor público como privado.

Em outro aspecto, a pandemia poderá ter também grande efeito na composição dos setores de uma economia, estimulando o renascimento de muitos e o desaparecimento de outros. Por estarmos, em geral, confinados em casa, seria natural que as compras fossem realizadas de forma *online*, já que a frequência de alimentação em restaurantes seria mais restrita, assim como a redução de viagens, a prática de turismo e a participação em eventos. E assim, a pandemia nos obrigou a reavaliar, criar e imaginar novos modos de consumo, suprimento, interação e produtividade.

Diante desse breve relato, é natural se pensar que o setor público também seria chamado a se adequar a essa nova realidade, buscando meios de gerir todas essas dificuldades e enfrentar a

¹ Doutoranda em Economia do Programa de Pós Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará – UFC e Pesquisadora do Programa Cientista Chefe em Economia – SEPLAG-CE.

² Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento da SEPLAG-CE, Professor Titular no Departamento de Economia Aplicada (DEA) da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

pandemia de forma adequada, não só no sentido sanitário buscando preservar o maior número de vidas possível, mas também na sua capacidade de minimizar os seus efeitos adversos na atividade econômica.

Presume-se que as economias que já possuíam uma boa gestão dos serviços públicos e adequada conduta fiscal disponham de melhores condições para enfrentar as adversidades que surgiram após a pandemia. O Ceará é um exemplo dessa boa gestão pública. Anteriormente ao aparecimento do coronavírus, o estado vinha se destacando no contexto nacional por sua sólida situação fiscal, por ser liderança em investimento público e, propiciando assim, um maior dinamismo econômico em relação à média do país.

Durante a pandemia, o estado mesmo sofrendo forte impacto econômico, conseguiu responder aos entraves que surgiram direcionando recursos e fazendo análises técnicas. Com a elaboração do Plano de Retomada Responsável das Atividades Econômicas e Comportamentais do Estado do Ceará, pode retornar as atividades com responsabilidade e respeito a vida, dando respostas rápidas à demanda retraída e suavizando os impactos econômicos da pandemia.

É nesse contexto que veremos o comportamento da economia cearense e suas principais medidas durante a pandemia da Covid-19. Faremos uma breve análise sobre o desempenho econômico no período anterior ao início da disseminação do coronavírus com a finalidade de identificar possíveis impactos após os primeiros casos da doença no estado. Assim o objetivo do texto se concentra em examinar a economia antes e durante a pandemia, com o intuito de fazer uma reflexão sobre os desafios e mudanças advindos com a nova realidade.

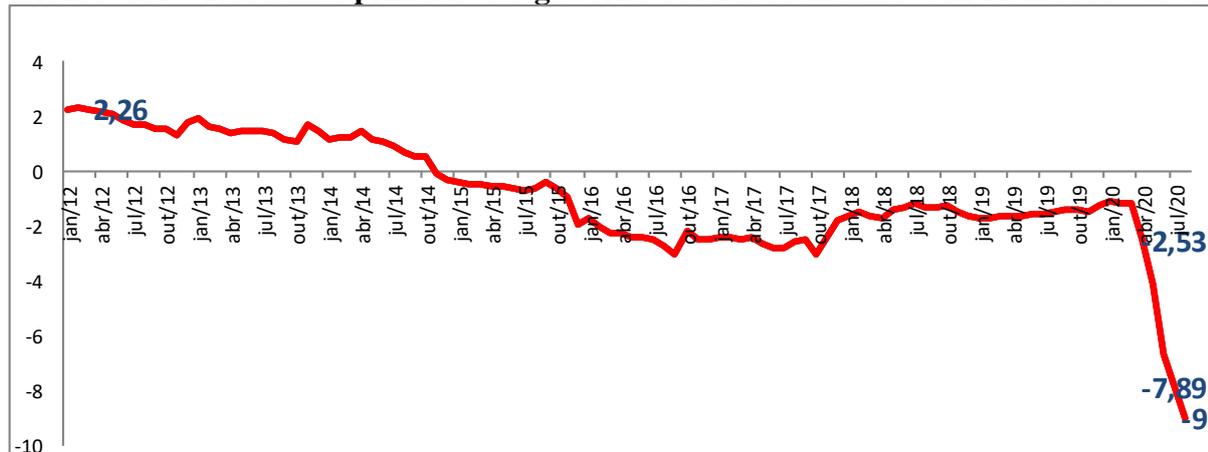
O texto está dividido em cinco seções, a primeira consta dessa introdução, a segunda revela uma breve exposição do cenário econômico no período pré-pandemia, trazendo algumas observações para o estado do Ceará. A terceira seção aponta impactos durante o surto da Covid-19 expondo as principais medidas adotadas pelo governo do Ceará para minimizar as perdas econômicas. Em uma quarta seção, o texto faz uma reflexão sobre o pós-pandemia, abordando da importância das novas formas de trabalho (teletrabalho e trabalho remoto) e os reveses que surgiram. Na última seção estão as considerações finais.

1.2 CENÁRIO PRÉ-PANDEMIA: ALGUMAS OBSERVAÇÕES PARA O ESTADO DO CEARÁ

O cenário econômico do Brasil no período anterior a pandemia já apresentava dificuldades, com uma lenta recuperação após a recessão 2014-2015, apresentando déficit primário sucessivos a partir de 2014.

Com o início da pandemia, a situação econômica e fiscal brasileira se agravou, o que é justificado pela redução das receitas e aumento dos gastos públicos que desequilibraram mais ainda as contas públicas. Observando o Gráfico 1.1 temos que o Governo Federal apresentou queda de - 7,9% no Resultado Primário Acumulado em 12 meses como proporção do PIB, o que demonstra o grande desafio que o país enfrentaria após o aparecimento dos primeiros casos da Covid-19.

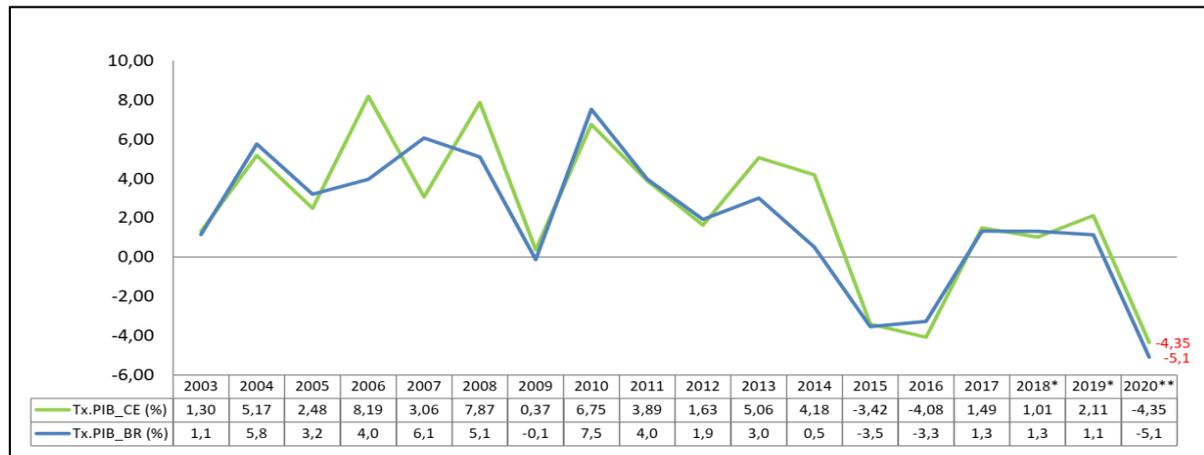
Gráfico 1.1 - Resultado primário do governo central acumulado em 12 meses - % do PIB



Fonte: Banco Central

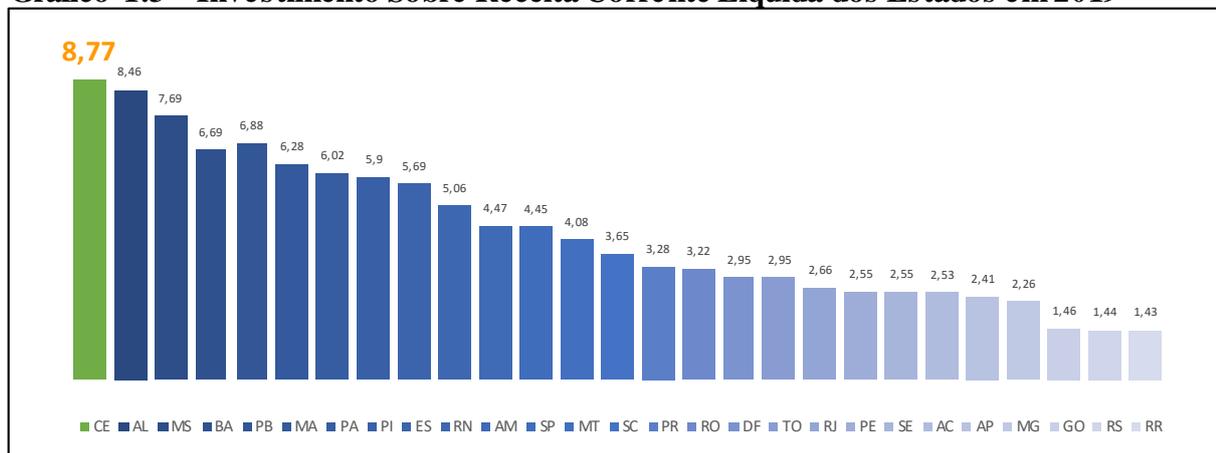
Assim, a pandemia se tornou uma preocupação por seus impactos econômicos e sociais, sinalizando a importância de boa gestão pública e controle de gastos, na superação dos desafios e problemas que vieram após a doença. O Ceará já vinha apresentando uma situação, mesmo antes do surgimento da pandemia, de equilíbrio fiscal e crescimento, evidenciando bons resultados e dinamismo superior ao registrado no âmbito nacional e em comparação a outros estados brasileiros.

Tais reflexões sobre o bom desempenho da economia cearense podem ser bem ilustradas a partir da observação de uma pequena série histórica do PIB, Gráfico 1.2. Os valores acumulados do PIB cearense para o período 2008-2018 são de 26,87% para o Ceará e 18,35% para o Brasil, uma diferença de 8,52 p.p. Já no acumulado de 2013 a 2019, o PIB do Ceará cresceu 55,69% e do Brasil 44,35%. A boa performance estadual demonstrava a acertada gestão fiscal que vinha mantendo e a possibilidade de responder melhor a choques, como foi o caso da pandemia.

Gráfico 1.2 – Evolução do PIB Cearense

Fonte: IPECE e IBGE. Notas: (*) Valores estimados, sujeitos a revisão; (**) valores projetados, sujeitos a revisão.

Em comparação com os demais estados brasileiros o Ceará apresentou em 2019 o primeiro lugar do país em porcentagem do Investimento sobre Receita Corrente Líquida, Gráfico 1.3, atestando além de sustentabilidade fiscal, uma boa capacidade de investimento e apresentando serviços públicos estaduais bem planejados e geridos de forma eficiente.

Gráfico 1.3 – Investimento Sobre Receita Corrente Líquida dos Estados em 2019

Fonte: Tesouro Nacional

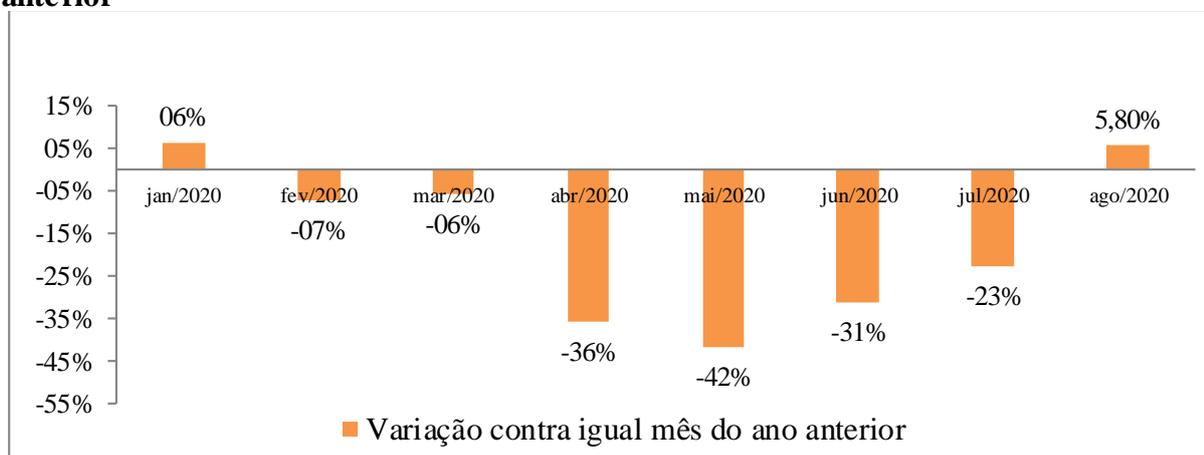
Diante das informações expostas, na seção 1.3 traremos algumas informações sobre impactos na economia nacional e cearense durante a pandemia, bem como as medidas do governo do Ceará para reduzir ao máximo o impacto da pandemia sobre a economia cearense, ressaltando o grande desafio e as dificuldades diante de um cenário histórico de pandemia que atingiu as economias de todo o mundo.

1.3 DURANTE A PANDEMIA

Em 24 de fevereiro, o Brasil apresenta o primeiro caso confirmado de infecção por coronavírus e a partir daí, o número de casos continuou crescendo, chegando a mais de 6 milhões de casos confirmados em dezembro e mais de 180 mil mortos no país. Isso ampliou os problemas fiscais já existentes e assim o governo federal começou a enfrentar com diversas medidas de apoio econômico e na área de saúde.

Como discutido na seção anterior, o Brasil já vinha enfrentando dificuldades fiscais durante a pandemia, essas complicações se acentuaram e o país começou a apresentar forte queda na Receita Líquida. Comparando os meses de 2019 aos de 2020 tem-se que em março de 2020 a queda na receita foi de 42%, como mostra o Gráfico 1.4. Esse declínio impactou o resultado primário que já vinha deficitário, como mostrado no Gráfico 1.1 e a grande dificuldade que o governo teria que enfrentar com relação as contas públicas.

Gráfico 1.4 - Variações reais da receita líquida do governo central contra o mesmo mês do ano anterior



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

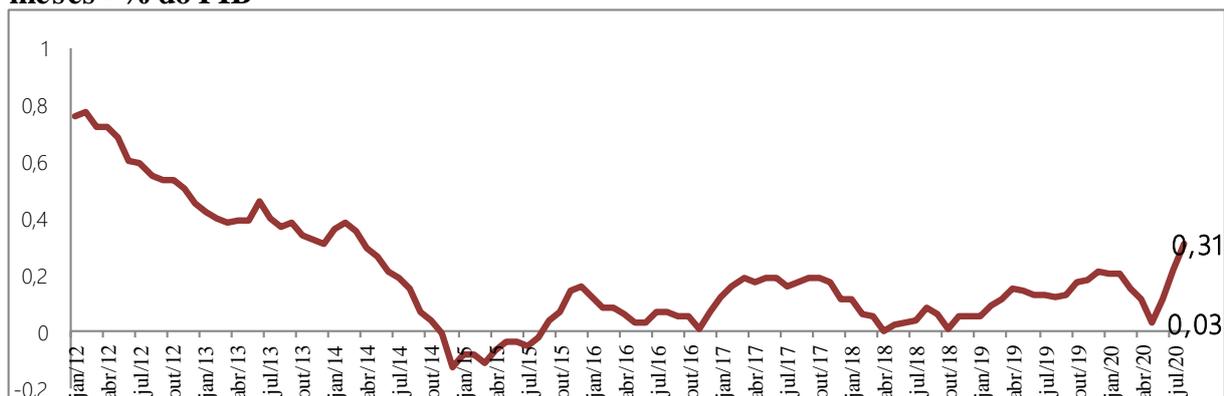
Observando os entes subnacionais vemos que a situação nos governos estaduais foi um pouco melhor, estes não foram afetados tão fortemente em suas contas devido a algumas medidas como:

- ✓ A forma como alguns governadores conduziram o enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do coronavírus, determinando barreiras sanitárias visando frear o avanço do número de casos e a superlotação em hospitais;

- ✓ As Complementações ao Fundo de Participação dos Estados - FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM pela Medida Provisória de nº 938 que dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos;
- ✓ A Medida Provisória nº939 que destina créditos de R\$ 7,8 bilhões para os estados;
- ✓ Ao auxílio financeiro de R\$ 37 bilhões, conforme art. 5º da Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, sendo R\$ 30 bilhões de uso livre e R\$ 7 bilhões, a serem utilizados em ações de saúde e assistência social;
- ✓ A Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), que no artigo 2º suspende o pagamento da dívida dos estados junto à União, de março a dezembro de 2020.

Porém, é muito importante enfatizar que tais medidas foram implementadas de forma parcial, e muito das dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais (Estados e Municípios), foram sanadas ou combatidas de forma isolada. No Gráfico 1.5 podemos observar o resultado primário dos governos estaduais e municipais que mesmo não sofrendo o mesmo impacto do governo federal, apresentou uma queda a partir do início da pandemia.

Gráfico 1.5 - Resultado primário dos governos estaduais e municipais acumulado em 12 meses - % do PIB



Fonte: Banco Central

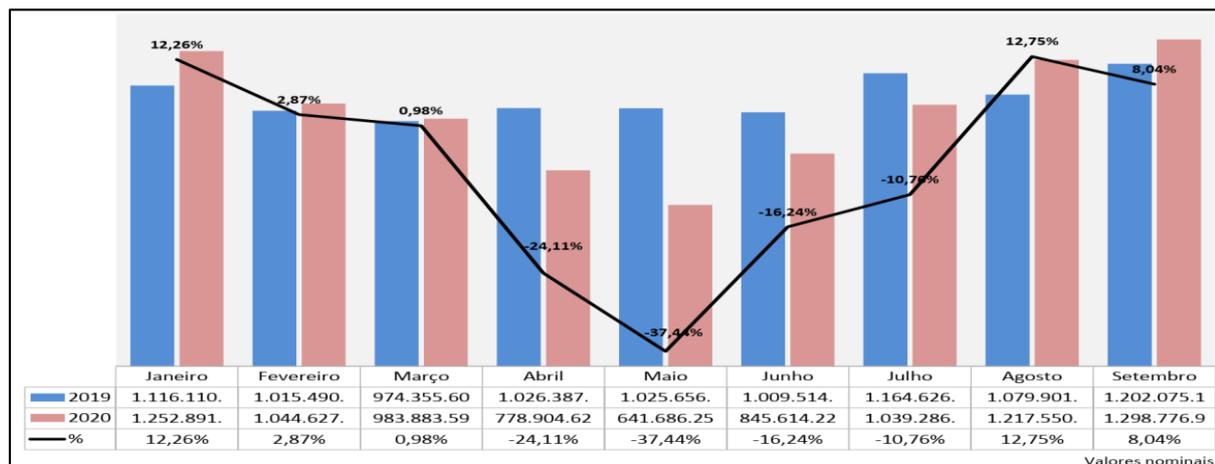
O Ceará também foi impactado por conta da pandemia. Os primeiros casos de infecção por Covid-19 foram registrados em março, revelando a partir daí crescimento no número de casos. Em 14 de dezembro o estado apresentou mais de 315 mil casos confirmados e mais de 9 mil mortos pela doença.

Para garantir a redução do número de casos e mortes em maio de 2020 o Ceará aderiu nas primeiras semanas ao isolamento social, como forma de combate a disseminação do vírus, medida essa que foi tomada por várias cidades em diferentes países, como uma ação essencial de

preservação da vida. Porém com o fechamento inicial de vários setores da atividade econômica, onde só as essenciais mantiveram-se abertas, a arrecadação do estado sofreu forte impacto.

Observando alguns dados para o Ceará em comparação a maio de 2019, Gráfico 1.6, verifica-se uma queda na arrecadação estadual de -37,44%, que voltou a crescer a partir de junho, porém com níveis mais baixos de arrecadação em comparação ao mesmo mês do ano anterior.

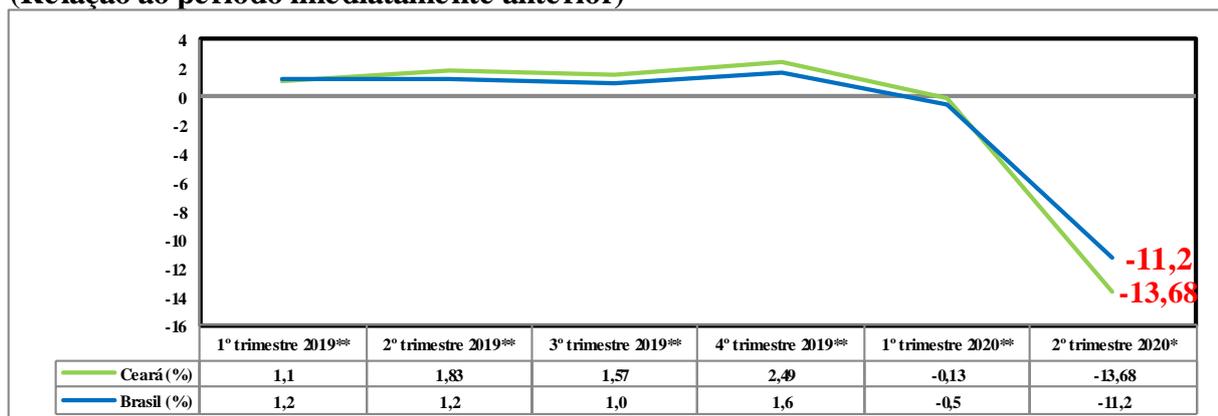
Gráfico 1.6 – O Impacto na Arrecadação



Fonte: Sefaz/CE. Valores referentes arrecadação própria

Vários setores da economia cearense foram atingidos, enfrentando muitas dificuldades. Um dos setores que mais sofreu impacto após a pandemia foi o setor de serviços, que apresentou queda a partir do primeiro trimestre de 2020 como apresentado no Gráfico 1.7. No segundo trimestre de 2020 foi registrado uma taxa de crescimento de -13,68%, com uma queda de -2,48 maior que o Brasil.

Gráfico 1.7 - Taxas de crescimento (%) do Valor Adicionado para o Setor de Serviços (Relação ao período imediatamente anterior)



Fonte: IPECE e IBGE. Nota: Os dados foram extraídos da publicação PIB TRIMESTRAL DO CEARÁ 2º TRIMESTRE. (*) Valores estimados, sujeitos a revisão; (**) Em comparação ao mesmo período do ano anterior;

Atualmente, considera-se que mais de 95% de nossa economia já esteja funcionando, e estima-se que no terceiro trimestre de 2020, que a economia cearense tenha crescido mais de 16% quando comparado ao mesmo trimestre do ano anterior, puxado especialmente pelo bom desempenho da indústria.

Porém, perante o impacto que a pandemia trouxe para a economia cearense, o governo do Ceará tomou diversas medidas estabelecendo critérios científicos na retomada das atividades. Foram várias ações de enfrentamento a partir de decretos de controle de aglomerações e de medidas de segurança à população onde se buscou reduzir a taxa de crescimento do número de infectados e recuperar a economia do estado bem como executar providências no âmbito fiscal para assistir empresários e pessoas físicas.

O Decreto Nº 33.718/2020 que estabeleceu medidas de ajustes orçamentários para contenção de despesas do poder executivo, a realização de compra de EPIs, respiradores, medicamentos, e a elaboração do Plano de Retomada Responsável das Atividades Econômicas e Comportamentais do Estado do Ceará foram algumas das medidas tomadas pelo governo para combater a pandemia. O plano previa fases de transição e protocolos para o retorno das diversas atividades econômicas buscando minimizar os efeitos advindos da pandemia, possibilitando o retorno às atividades de forma segura.

Assim o Ceará investiu em um forte projeto de enfrentamento a pandemia da Covid-19 que foi construído com um amplo compartilhamento de informações entre o setor de gestão e de saúde no estado, fazendo a inclusão da sociedade civil nas discussões do plano, observando as experiências nacionais e internacionais para sua construção, agindo com transparência das informações sobre a evolução da pandemia no estado e coordenação entre o governo estadual e os municípios.

Muitos foram os investimentos feitos pelo Ceará com intuito de minimizar perdas econômicas e de vidas. Até o dia 14 de dezembro o estado havia destinado um total de R\$876 milhões em recursos aplicados no combate ao coronavírus onde grande parte desse valor foi destinado a saúde, transferências aos municípios e recuperação da economia.

Para os entes subnacionais muitos foram os desafios na área da saúde, estes viram com o aumento rápido do número de casos a necessidade de leitos hospitalares, respiradores, unidades de terapia intensiva, EPI's, equipes médicas qualificadas para atender a população, infraestrutura para hospitais de campanha e etc.

Mesmo com os recursos para saúde despendidos pelo governo federal que destinou ao Ministério da Saúde para combate ao coronavírus um total de 39,9 bilhões possuindo uma previsão de gastos de 44,1 bilhões onde 41,0 bilhões são reservados ao enfrentamento da Emergência de

Saúde Pública, os estados precisaram investir fortemente para enfrentar os problemas e oferecer serviços de saúde a sua população.

O Ceará despendeu um grande volume de recursos voltados à saúde no estado, diversas ações do governo como a compra de equipamentos hospitalares, a aquisição do Hospital Leonardo Da Vinci, contratação de trabalhadores da área de saúde, dentre outras medidas somaram os gastos totais com saúde no combate ao coronavírus.

Gráfico 1.8 - Recursos Aplicados pelo Governo Estadual no Combate ao Coronavírus



Fonte: Governo do Estado do Ceará – Ceará Transparente. Nota: Dados referentes a 23/10/2020. Para o gráfico foi selecionado algumas despesas com saúde do total das despesas do Estado no Combate ao Coronavírus.

Os desembolsos do governo estadual foram em sua maioria destinados a compra de material hospitalar (R\$ 141.165.301,34) e na compra de aparelhos, equipamentos e utensílios médicos e laboratoriais (R\$117.410.148,13), as despesas do governo em diversos itens estão descritas no Gráfico 1.8.

Diante das informações, dados e discussões expostas, é necessário fazer uma reflexão sobre o pós-pandemia, quais os desafios, impasses e inovações que possivelmente serão observados no Ceará no período após a pandemia da Covid-19. A próxima seção apresenta essa questão, apontando possíveis mudanças no mercado de trabalho e dificuldades para a recuperação da economia.

1.3 PÓS-PANDEMIA

O mundo após a pandemia não será mais o mesmo e diversas mudanças que foram necessárias durante a pandemia mudaram a forma como as pessoas trabalham, se relacionam e fazem suas compras. Essas mudanças devem ser observadas atentamente pelos gestores públicos em todos os entes federados visando melhor eficiência e qualidade dos bens e serviços ofertados e alocação de recursos e crescimento econômico sustentado após a pandemia.

Para a sociedade como um todo o desafio é muito grande para se adaptar à nova realidade imposta pela pandemia e para o estado do Ceará não será diferente. É necessário também observar e incorporar no setor público as inovações que se tornaram indispensáveis durante a pandemia, e que continuarão sendo importantes no pós-pandemia, o teletrabalho é um exemplo de algo que se tornou essencial para diversos setores de trabalho no estado.

Outro exemplo, são as mudanças advindas com o comércio eletrônico, as empresas passaram a vender mais online, via sites e aplicativos para *smartphone*, os restaurantes a fazer entregas via *delivery*, muitas pessoas viram em aplicativos de entrega uma fonte de renda.

1.3.1 O Teletrabalho no Setor Público e Privado

No mercado de trabalho viu-se a necessidade e importância do teletrabalho tanto no setor público como no setor privado e ainda a probabilidade do teletrabalho continuar mesmo após a pandemia. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA o Brasil ocupa a 47ª posição, com percentual de 25,7%, da parcela de trabalho que pode ser realizado remotamente, ou seja, existe uma forte tendência a grupos de trabalhadores e setores continuarem em teletrabalho mesmo após a pandemia.

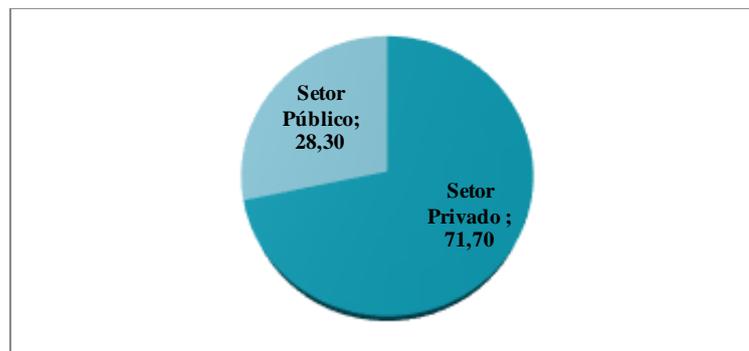
O Brasil, pelas características de seu mercado de trabalho, possui, na média, um percentual de pessoas em potencial de teletrabalho de cerca de 22,7%, que corresponde a 20,8 milhões de pessoas, como pode ser observado na Tabela 1.1. Os dados revelam que 71,7% dos trabalhadores com aptidão para o teletrabalho estão no setor privado, enquanto 28,3% estão no setor público. Seriam quase 6 milhões de trabalhadores no setor público e 15 milhões no setor privado, Gráfico 1.9.

Tabela 1.1 - Pessoas com potencial de teletrabalho por setor de atividade

Regiões	Número de pessoas em teletrabalho potencial por setor (milhões)	Ocupados, por setor, em teletrabalho potencial (%)	Teletrabalho potencial por setor (%)
Setor Público	5,912	50,7	28,3
Setor Privado	14,977	18,6	71,7

Fonte: IPEA - Carta de Conjuntura - NÚMERO 48 — 3º TRIMESTRE DE 2020

Gráfico 1.9 - Distribuição dos trabalhadores com potencial de teletrabalho pelos setores público e privado (Em %)



Fonte: IPEA - Carta de Conjuntura - NÚMERO 48 — 3 ° TRIMESTRE DE 2020

Analisando a situação no Ceará temos que o estado é o 18º no *ranking* de pessoas em teletrabalho com 18,8% dos trabalhadores nessa condição como pode ser identificado pela Tabela 1.2 que revela dados sobre teletrabalho para os estados brasileiros. As perspectivas da retomada das atividades econômicas após a pandemia devem levar em conta as novas modalidades de trabalho, pois, muito provavelmente, estas serão mais exigidas no futuro.

Tabela 1.2 - Ranking dos estados em percentual de teletrabalho potencial

UF	Número de pessoas em teletrabalho	Ranking teletrabalho	Ranking PIB per capita	Percentual potencial de teletrabalho
Distrito Federal	450.424	1	1	31,5%
São Paulo	6.167.672	2	2	27,7%
Rio de Janeiro	2.009.689	3	3	26,7%
Santa Catarina	854.848	4	4	23,8%
Paraná	1.286.367	5	7	23,3%
Rio Grande do Sul	1.289.754	6	6	23,1%
Brasil	20.889.687	-	-	22,7%
Espírito Santo	412.936	7	10	21,8%
Roraima	44.571	8	13	21,0%
Tocantins	134.190	9	15	21,0%
Rio Grande do Norte	272.011	10	19	20,9%
Goiás	676.624	11	9	20,4%
Minas Gerais	2.012.468	12	11	20,4%
Mato Grosso do Sul	261.999	13	8	20,3%
Paraíba	282.133	14	25	19,8%
Sergipe	175.446	15	20	19,4%
Amapá	61.524	16	16	19,1%
Acre	55.686	17	22	19,0%
Ceará	678.710	18	23	18,8%
Pernambuco	654.613	19	17	18,8%
Bahia	1.057.602	20	21	18,6%
Mato Grosso	310.227	21	5	18,5%
Alagoas	182.735	22	24	18,2%
Amazonas	288.905	23	14	17,7%
Maranhão	386.388	24	27	17,5%
Rondônia	134.854	25	12	16,7%
Pará	554.655	26	18	16,0%
Piauí	192.657	27	26	15,6%

Fonte: IPEA - Carta de Conjuntura | 47 | 2º trimestre de 2020

A pandemia da Covid-19 evidenciou a necessidade de digitalização em nossas vidas, o que vai de encontro às novas relações de trabalho (teletrabalho ou trabalho remoto) acelerando algo que, cedo ou tarde, aconteceria. Deve-se buscar uma recuperação econômica que leve as mudanças no mercado de trabalho em consideração.

1.4 Recuperação da Economia Pós Covid-19

Certamente, após a pandemia, o mundo fara grandes esforços para tentar recuperar as perdas econômicas, e no Brasil grandes serão também os novos desafios, haja vista, por exemplo, que as estimativas revelam que o investimento público federal em 2021 deve atingir o menor patamar desde o início da série histórica do Tesouro Nacional.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2021 mostrou o quadro fiscal prospectivo do governo, com déficit primário projetado em R\$ 233,6 bilhões, receitas líquidas totais estimadas em R\$ 1.283,2 bilhões e despesas primárias totais em R\$ 1.516,8 bilhões. Assim a recuperação da economia nacional no pós Covid-19 necessitará de um enorme esforço por parte do governo federal e dos governos estaduais, principalmente no tocante a capacidade dos estados de acelerar a economia, especialmente com maiores ganhos de produtividade.

No caso do Ceará, que já vem apresentando ao longo dos anos uma taxa de crescimento acima da nacional, o grande desafio será manter essa trajetória, especialmente garantindo um volume expressivo de investimentos públicos mesmo com a capacidade de poupança mais limitada propiciado pelo impacto da pandemia. A excelência na gestão pública precisará ser intensificada, especialmente no tocante a novos investimentos necessários a acompanhar a importância em que a revolução digital passará a exigir do poder público na prestação de serviços essenciais como educação a distância e a telemedicina.

1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A epidemia da Covid-19 trouxe diversos problemas e dificuldades para diversas economias ao redor do mundo que além de terem que enfrentar a perda, com milhares de vidas perdidas durante o período de contágio, muitos problemas econômicos surgiram ou se agravaram. Falência de empresas, pequenos negócios fechando, grandes empresas encerrando suas atividades e demitindo seus funcionários, outras precisando se adequar à nova realidade, com menos trabalhadores no mesmo espaço, escassez de matéria prima e muitos outros entraves.

Diante disso, de um lado temos o setor público que a partir de políticas voltadas para o enfrentamento das consequências da pandemia na economia deve se cercar de aparato técnico e planos bem elaborados visando melhor atender as novas necessidades da população como um todo.

Assim de acordo com as observações expostas, buscando analisar o Brasil e o estado do Ceará antes e durante a pandemia da Covid-19 e com a finalidade de fazer uma reflexão sobre o pós-pandemia e os desafios que ainda estarão à frente. O trabalho expôs dados e evidências que revelam que a economia cearense vinha antes do surgimento da Covid-19 demonstrando uma boa situação fiscal, se comparada aos demais estados. Isso refletiu em uma resposta mais rápida e mais eficiente aos desafios e dificuldades enfrentadas durante o período pandêmico.

Algumas mudanças ainda deverão acontecer e surgir, para a total recuperação econômica após a pandemia, se faz necessário ainda grande esforço e controle fiscal, dado o aumento dos gastos públicos e as reduções na receita, bem como incorporar as mudanças no mercado de trabalho e no comércio, com o aumento do teletrabalho e o comércio digital.

A pandemia da Covid-19 evidenciou a necessidade e a importância do mundo digital no contexto econômico, principalmente, no que diz respeito as novas relações de trabalho (teletrabalho ou trabalho remoto). O mundo pós-pandemia, é um mundo digital, conectado e ágil, sem espaço para burocracia e para o desperdício de recursos, sejam privados ou públicos.

2. Fundo Estadual de Combate à Pobreza - Estado do Ceará: Análise do modelo de gestão com ênfase para o resultado

Autor: *José de Lima Freitas Júnior*³

2.1 Introdução

O campo de estudo, a que se ocupa o vertente trabalho, cinge-se ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, instituto este compreendido na área do Planejamento e Gestão, do Governo do Estado do Ceará, constituído como mecanismo estratégico de combate à pobreza e a desigualdade social, cujo modelo de gestão, previamente estabelecido com base fundamental na legislação que lhe é própria, consubstancia-se pelo estabelecimento de estrutura, de organização e de operação, que lhe são peculiares, erigidos à luz de elementos específicos que o constitui.

Com efeito, o objetivo deste ensaio é trazer à lume uma abordagem contextual, com embasamento, tanto na ciência, como na legislação em vigor, a respeito do modelo de gestão atualmente vigente, do qual se extrai uma compreensão nítida acerca das diretrizes estruturais, organizacionais e operacionais “fecopianas”, tendo como mote uma detida análise, explorada no âmbito do complexo dos elementos que o informa, em pronto alinhamento à Gestão com ênfase no Resultado.

Registre-se que o presente artigo foi desenvolvido mediante pesquisa qualitativa, produzida de forma eminentemente descritiva, exploratória e explicativa, com a pretensão de descrever, aprofundar e esclarecer a essência identitária do mencionado Fundo, dela extraindo uma compreensão holística a seu respeito, adotando-se, como procedimentos técnicos, tanto pesquisa bibliográfica, a partir do levantamento de referências teóricas, quanto pesquisa documental, em sede de produções técnicas, relatórios gerenciais e normas jurídicas, de modo a gerar um ensaio cientificamente válida.

³ Graduado em Direito e Especialista em Direito Constitucional (UNIFOR). Analista de Gestão Pública. Coordenador da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza - CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, do Governo do Estado do Ceará. Gerente Executivo do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP. Secretário do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS. Instrutor da Escola de Gestão Pública - EGP. Conselheiro do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS. Conselheiro do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural - CEDR. Conselheiro do Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente - CEDCA. Conselheiro do Conselho Estadual de Promoção à Igualdade Racial - COEPIR. Membro do Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil do Estado do Ceará - CPDI. Membro do Comitê Estadual de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua - CEPOP.

2.2 Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP: modelo de gestão

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, foi criado através da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 20/09/2009), cujas normas são os pilares que fundamentam a sua existência, onde a conjugação de seus preceitos o constitui como uma unidade orgânica, e, bem assim, dispendo sobre o seu disciplinamento.

É pela junção de seus preceitos, consubstanciados por princípios, normas e institutos, variantes que se relacionam entre si, e que se complementam em suas múltiplas funções, donde se infere o seu modelo de gestão, institucionalizado como vetor padronizador ao cumprimento de sua função social, notadamente a de combater a pobreza e a desigualdade social no Estado do Ceará.

Deste modelo, extrai-se a compreensão de um corpo institucional dotado de estrutura, organização e operação, que lhe são próprias, constituído por elementos fundantes que, por sua vez, revelam a essência, a natureza, a composição, a finalidade, e a funcionalidade do multicitado Fundo Especial de Gestão.

É pela percepção, decorrente da interpretação incidente sobre a interligação de tais elementos, que se obtém uma visão panorâmica a respeito do Fundo, capaz de projetar, para além das revelações aludidas, a correta aplicação de suas diretrizes, enquanto rudimentos a serem utilizados pelos seus legítimos atores, em cumprimento adstrito às suas ordenações.

Na ausência de um destes elementos, não se pode excogitar do modelo de gestão em exame, cuja correta compreensão dos seus significados, somada a estrita observância de seus primados, e alinhada ao exato manuseio de suas ferramentas, importa na consecução de significativos resultados, inerentes ao tecido social, cuja sociedade reclama efetivos, urgentes e necessários.

Com supedâneo nos pilares e preceitos alhures indicados, sob o contexto do modelo de gestão em liça, ver-se-ão, a seguir, os elementos constitutivos do FECOP, os quais, quando de fato conhecidos em sua plenitude, permitem uma compreensão integral a respeito da sua essência, de sua natureza, da sua composição, e, porque não dizer, da sua finalidade, e de sua funcionalidade.

2.3 Elementos constitutivos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP

Entende-se por elementos constitutivos as partes que compõem o todo orgânico do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, e, que, por conseguinte, concede-lhe unidade e suporte referencial para a sua gestão e operação, com vistas a consecução dos resultados almejados.

Quando devidamente observados, prontamente compreendidos, e corretamente aplicados, permitem com que a Gestão bem conduza os processos administrativos estratégicos de planejar, organizar, dirigir e controlar as suas ações, para o alcance de seus objetivos e a concretização de seus resultados.

Tais elementos são assim identificados: a) concepção; b) fundamento legal; c) finalidade; d) composição; e) princípios; f) diretrizes; g) objetivos; h) público alvo; i) programas; j) gestão; l) operacionalização; m) orçamento; n) prestação de contas, e; o) sanção.

2.3.a Concepção

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, foi concebido nos moldes preconizados pelo art. 71, e seguintes, da Lei Ordinária Federal nº 4.320, de 17/03/1964 (DOU de 23/03/1964), que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Com efeito, trata-se de um instituto jurídico de administração financeira, sem autonomia jurídica, sendo ele de natureza contábil, por meio do qual se afetam recursos a finalidades específicas, operacionalizado, no âmbito do Governo do Estado do Ceará, como uma Fonte de Receita⁴, e com vocação estratégica direcionada para reduzir a pobreza e a desigualdade social no território cearense.

É um Fundo Especial de Gestão, visto que os produtos e serviços de suas receitas, expressamente especificadas na Lei Complementar que o criou, vinculam à realização de determinados objetivos, também indicados na Lei, sem prejuízo da aplicação de normas peculiares que lhe são próprias, contidas no âmbito do mencionado diploma legal.

2.3.b Fundamento Legal

É no art. 1º, da Emenda Constitucional Federal nº 31, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, de 14/12/2000 (DOU de 18/12/2000), que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza FECOP, do Estado do Ceará, encontra o fundamento para a sua existência.

Inspirados nesta norma jurídica, eis que outros dois regramentos jurídicos, expedidos *a posteriori*, surgiram para credenciar o seu nascedouro no âmbito do ordenamento jurídico do Estado do Ceará, quais sejam: a) a Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003)⁵

⁴ Fonte Código 10.

⁵ A Lei Complementar Estadual nº 37/2003 passou por várias alterações em seu texto original, cuja redação foi sendo atualizada, através do advento das Leis Complementares Estaduais nº 63, de 04/09/2007 (DOE de 28/09/2007); nº 76, de 21/05/2009 (DOE de 25/05/2009); nº 89, de 26/10/2010 (DOE de 28/10/2010); nº 126, de 18/10/2013 (DOE de 23/10/2013); nº 148, de 24/12/2014 (DOE de 26/12/2014); nº 152, de 27/07/2015 (DOE de 30/07/2015); nº 161, de

– que cria o Fundo, e; b) o Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 20/09/2009)⁶ – que regulamenta o Fundo.

É cediço que, pelo conhecimento do inteiro teor de cada um destes regramentos, pode-se extrair uma compreensão panorâmica do aparato funcional do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, porquanto, de sua gestão e de sua operacionalidade, com vistas a geração e a consolidação de resultados.

2.3.c Finalidade

O Fundo tem como finalidade⁷ precípua viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil, e outros programas de relevante interesse social, no sentido de promover a melhoria da qualidade de vida de toda a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, cuja função social se realiza na perspectiva de potencializar a inclusão social, impulsionar a participação da população, e capilarizar as sustentabilidades econômica, social e ambiental.

2.3.d Composição

O Fundo é constituído por uma reserva legal de receitas, conforme expressamente especificadas na Lei Complementar Estadual nº 37/2003, cujos produtos e serviços se vinculam à realização de sua finalidade.

Tais receitas seriam: a) parcela do produto da arrecadação correspondente ao adicional de dois pontos percentuais, na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre os produtos e serviços adiante especificados, com suas respectivas alíquotas: bebidas alcoólicas – 27%; armas e munições – 27%; embarcações esportivas – 19%; fumo, cigarros e demais artigos de tabacaria – 27%; aviões ultraleves e asas-deltas – 27%; energia elétrica – 27%; gasolina – 27%; serviços de comunicação – 27%, exceto cartões telefônicos de telefonia fixa; joias – 27%; isotônicos, bebidas gaseificadas não

23/03/2016 (DOE de 23/03/2016); nº 166, de 14/12/2016 (DOE de 15/12/2016); nº 195, de 06/05/2019 (DOE de 07/05/2019); nº 204, de 30/08/2019 (DOE de 30/08/2019), e; nº 217, de 07/05/2020 (DOE de 07/05/2020).

⁶ O Decreto Estadual nº 29.910/2009 é fruto do Poder Regulamentar, que é próprio da Administração Pública, a qual o detém para expedir regulamentos, como objetivo de auxiliar na fiel execução das Leis, explicando-as, estando sempre a elas subordinados, e em posição inferior, mantendo-se totalmente adstrito às suas vontades. Este Poder faz parte do conjunto de prerrogativas que a ordem jurídica confere à Administração Pública, no sentido de servirem como instrumentos adequados à realização das tarefas administrativas, de modo a permitir com que o Estado, por suas entidades, órgãos e agentes, alcance os seus fins.

⁷ Corresponde a missão institucional, a que o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, deve cumprir fielmente.

alcoólicas e refrigerantes – 19%; perfumes, extratos, águas de colônia e produtos de beleza ou de maquiagem, desde que o valor unitário da mercadoria seja superior a 50 (cinquenta) UFIRCEs – 19%; artigos e alimentos para animais de estimação, exceto medicamentos e vacinas – 19%, e; inseticidas, fungicidas, formicidas, herbicidas, parasiticidas, germicidas, acaricidas, nematocidas, raticidas, desfolhantes, dessecantes, espalhantes adesivos, estimuladores e inibidores de crescimento (reguladores) – 19%; b) dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior; d) receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos, e; e) outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

Note-se que os recursos do Fundo não poderão ser objeto de remanejamento, transposição ou transferência de finalidade anteriormente abordada, sendo vedada a sua utilização para o pagamento de despesa com pessoal e de encargos sociais relativos a servidores públicos, excetuando-se: concessão de bolsa para servidores públicos ocupantes de cargos do Grupo Magistério 1º e 2º Grau – MAG, da Secretaria da Educação – SEDUC, e professores do Grupo Magistério Superior – MAS, da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECITECE, quando na atuação em programa de formação e qualificação educacional de professores leigos, não podendo ser superior a 3 (três) anos de concessão.

2.3.e Princípios

Em linhas gerais, decorre do significado da expressão “princípio” o sentido de origem, de causa primária, de preceito, de proposição diretora de uma Ciência, simbolizando, assim, a ideia do que é primeiro em importância, e, na ordem do consenso, do que é fundamental.

Porquanto, princípios compreendem um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garante a validade,⁸ tratando-se, pois, de “proposições diretivas, características, às quais todo o desenvolvimento ulterior deve ser subordinado”.⁹

Na completude do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, seis são os princípios norteadores, que orientam a Gestão do Fundo no cumprimento de sua missão institucional, sem prejuízo da observância de tantos outros princípios¹⁰, conforme positivados no art. 1º, *caput*, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, quais sejam: a) transparência; b) participação; c) controle; d) sustentabilidade; e) responsabilidade social, e; f) efetividade.

⁸ GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

¹⁰ A exemplo dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, e da eficiência, normatizados no *caput*, do art. 37, da Constituição Federal.

O princípio da transparência¹¹ orienta a Administração Pública a cultivar o desejo de informar acerca dos seus atos, observando a boa comunicação interna e externa, particularmente espontânea, franca e rápida, da qual resulte num clima de confiança e credibilidade, tanto internamente, como nas relações da instituição com terceiros, permitindo-se um maior estreitamento na seara da relação Estado e Sociedade.¹²

Por sua vez, o princípio da participação¹³ norteia a Administração Pública a proporcionar, de forma democrática, plenas condições ao exercício do direito de todo cidadão de poder participar do planejamento, da gestão e do controle relativo às ações do governo, priorizando o fortalecimento da cidadania, do desenvolvimento e da justiça social, para a promoção do bem de todos.¹⁴

O princípio do controle¹⁵ preconiza que as ações promovidas no âmbito da Administração Pública estão sujeitas ao domínio da sociedade, seja no sentido de orientar a conduta dos agentes públicos, escolhendo os fins que estes devem realizar e o modo pelo qual desenvolver, seja fiscalizando e acompanhando a conduta dos mesmos, verificando o cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados.

Em seu turno, o princípio da sustentabilidade¹⁶ implica em fazer conviver, de forma harmoniosa, o desenvolvimento contínuo com o meio ambiente, de modo a permitir com que haja a manutenção e a conservação *ad aeternum* dos recursos naturais e das espécies no tempo, onde a prática de políticas públicas, quanto ao oferecimento de bens e serviços, tenham em mente a ideia de que o meio ambiente, que hoje todos desfrutam, é legado deixado pelas gerações anteriores, e que, dos atos tomados agora, dependerá o futuro das próximas gerações.

¹¹ Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal).

¹² Vide Lei Ordinária Federal nº 12.527, de 18/11/2011, que regulamenta o acesso a informações (DOU de 18/11/2011), e o Decreto Federal nº 7.724, de 16/05/2012, que regulamenta a referida Lei (DOU de 16/05/2012).

¹³ Aduz o art. 37, §3º, inciso II, da Constituição Federal, que “a Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”.

¹⁴ Conforme arts. 5º, inciso XII, e 6º, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, na composição do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIIS, constam cinco representantes da Sociedade Civil, seguidos dos seus respectivos Suplentes, os quais serão escolhidos junto ao Conselho Estadual da Assistência Social – CEAS, ao Conselho Estadual da Educação – CEE, ao Conselho Estadual da Saúde – CESA; do Conselho Estadual de Segurança Alimentar – CONSEA, e ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CDECA.

¹⁵ A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 68, *caput*, da Constituição do Estado do Ceará).

¹⁶ Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico (art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal).

O princípio da responsabilidade social¹⁷ orienta ao comprometimento, que cabe à Administração Pública, em promover ações transformadoras junto à sociedade, de modo a colaborar com o desenvolvimento e o fomento das relações no campo social, dando ênfase às boas práticas que sejam capazes de satisfazer, a contento, o interesse público, e que envolvam mudanças positivas na realidade social, em nome do bem-estar social.

E, finalmente, pelo princípio da efetividade¹⁸, aduz-se que incumbe a Administração Pública adotar comportamento gerencial por excelência, no sentido de que os bens e serviços prestados por ela, resultantes de determinadas ações, alcancem os resultados mais benéficos para a sociedade, de modo a render melhorias significativas para a população visada.

Cada um destes princípios alberga um norte magnético, orientador para a realização das melhores práticas, por parte da Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, muito mais abrangentes que uma simples regra, cabendo-lhes estabelecer certas limitações, e, bem assim, fornecer diretrizes, que embasem a condução do Fundo, visando a sua correta compreensão, operação e alcance dos resultados.

2.4.f Diretrizes

A expressão “diretrizes” remete ao significado do que venha a ser “linhas”. No caso, compreende o complexo de indicações traçadas no campo de atuação, a que deve se ater o Fundo, e, bem assim, cuidar, sendo elas consideradas linhas básicas reguladoras, pelas quais as ações “fecopiana” devem ser traçadas.

Mencionadas diretrizes constam expressamente elencadas no comando normativo previsto no art. 7º, incisos I a IV, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003, sendo elas: a) atenção integral para superação da pobreza e redução das desigualdades sociais; b) acesso de pessoas, famílias e comunidades a oportunidade de desenvolvimento integral; c) fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção de pessoas na faixa economicamente ativa do setor produtivo, e; d) combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais.

Estas diretrizes apontam os caminhos que devem ser obrigatoriamente trilhados pelos atores responsáveis na condução do Fundo Especial de Gestão.

¹⁷ Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: constituir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos I a IV, da Lei Fundamental).

¹⁸ Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de: [...] comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como, na aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 67, inciso II, da Constituição do Estado do Ceará).

2.3.g Objetivos

Os objetivos dizem respeito ao complexo de pretensões, formalmente propostas e expressas no art. 1º, incisos I a IV, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, acerca das quais o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, tem o múnus público de atingi-las.

Tais objetivos seriam: a) promover transformações estruturais que possibilitem o combate à pobreza; b) reduzir sistematicamente a pobreza no Estado do Ceará; c) assistir às populações vulneráveis, que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais para a melhoria das condições de vida, e; d) garantir sobrevivência digna, investindo no capital humano, social e físico-financeiro.

Estes objetivos configuram-se como metas legalmente instituídas, marcos a serem construídos, enquanto limites a serem superados, com vistas a consecução de resultados satisfatórios à inclusão social.¹⁹

2.3.h Público-alvo

O público alvo do Fundo corresponde a toda população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, para as quais devem ser direcionadas as políticas públicas, formalizadas mediante ações governamentais, externadas, planejadamente, por via de programas e projetos, que se façam necessárias para atender, com a geração de benefícios próprios, seja através da entrega de produtos, seja por meio da prestação de serviços, as demandas sociais provocadas por seus destinatários.

Com efeito, este público-alvo compreende a população vulnerável do Estado do Ceará, assim considerada todas as pessoas, grupos ou famílias, que apresentem privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência digna, tais como: alimentação, habitação e vestuário, porquanto, sujeitas a interveniência das ações geradas pela gestão do Fundo, com a conseqüente produção de benefícios, que assegurem a efetiva melhoria da qualidade de vida.

O reconhecimento do estado de pobreza, para efeito de gozo de qualquer benefício, no âmbito de quaisquer dos Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário), está condicionada a comprovação da situação de vulnerabilidade, mediante apresentação de documentação idônea, conforme a seguir discriminada, a saber: a) fatura de energia elétrica, que demonstre o consumo de até 80 Kwh (oitenta quilowatts) mensais; b) fatura de água, que demonstre o consumo de até 10 m³ (dez metros cúbicos) mensais; c) comprovante de inscrição em benefícios assistenciais do Governo Federal; d) comprovante de obtenção de rendimento mensal inferior a meio salário mínimo por núcleo familiar.

¹⁹ Art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988: “constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

É recomendado que não será aceita declaração de próprio punho ou qualquer documento produzido unilateralmente pela parte interessada. Contudo, quando for evidente o estado de miserabilidade do requerente, poderá ser dispensada a apresentação de documentos, desde que feita a devida fundamentação pelo servidor público atendente, que se responsabilizará pela veracidade de suas informações. Outrossim, no caso de insuficiência, ou dúvida quanto a veracidade da documentação, poderá ser exigida, para o deferimento do benefício, a sua complementação.²⁰

2.3.i Programas

Plano, Programa e Projeto são produtos decorrentes do processo de planejar, próprios da área do Planejamento. Plano é instrumento que viabiliza o atingimento de determinados objetivos. Programa e Projeto, por sua vez, são partes integrantes do Plano, sendo unidades menores, que servem para detalhar a execução deste instrumento.²¹

Enquanto o plano é um produto de maior hierarquia no âmbito do planejamento, o programa, por sua vez, constituído de informações mais específicas do que as que estão reunidas no plano, coloca-se na hierarquia descendente imediatamente inferior.²²

Um programa, contudo, está composto por uma série de projetos, projetos estes que guardam uma estreita relação entre si e que, em conjunto, estão destinados a converter, em realidade, os objetivos e as metas do plano.²³

Em seu turno, o projeto, sendo unidade menor de planejamento, é expressão física do processo de planejamento, documento que o traduz, tratando-se, pois, de qualquer propósito de ação definida e organizada de forma racional.²⁴

Na seara do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, voltando-se para o instituto do programa, tem-se que lhe incumbe apoiar programas classificados em duas categorias, a saber: programas assistenciais e programas estruturantes, a serem planejados e executados na perspectiva da intersectorialidade e da transversalidade, com vistas a garantir ações integradas, otimizando recursos e insumos.²⁵

Com efeito, enquanto que os programas assistenciais devem priorizar ações direcionadas aos pobres crônicos, ou grupos mais vulneráveis, com baixa potencialidade de migrar da condição de pobre para não pobre, os programas estruturantes se destinam à população pobre, no afã de

²⁰ Vide Lei Ordinária Estadual nº 14.859, de 28/12/2010 (DOE de 06/01/2011).

²¹ DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. – São Paulo: Atlas, 2012.

²² *Idem.*

²³ *Ibid., idem.*

²⁴ *Idem., idem.*

²⁵ Assim dispõe o art. 25, *caput*, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

proporcionar condições de acumular meios físicos, humano e social, sendo suas ações voltadas para educação, ocupação e renda, infraestrutura e participação social, e que possibilite a migração da condição de pobre para não pobre.²⁶

Os projetos,²⁷ por sua vez, vinculados a cada programa, devem ser propostos pelos órgãos setoriais do Poder Executivo do Estado do Ceará, a partir de demandas sociais a eles direcionadas, e encaminhados, oportunamente, à Gerência Executiva do FECOP – GEF, para fins de análise, os quais, após constatada a viabilidade técnica, seguem ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, para fins de deliberação.²⁸

2.3.j Gestão

2.3.j.1 Notas introdutórias

Do modelo estatuído nos termos do Decreto Estadual nº 29.910/2009, notadamente quando observados os arts. 3º ao 24, bem como, do 27 e seguintes, prescritos em seu texto, constata-se que a gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, é genuinamente democrática, sendo ela tripartite, por abranger três interveniências, assim consideradas: administrativa, financeira e operacional, searas que se relacionam entre si, das quais participam seis atores institucionais. Senão vejamos.

Pela interveniência administrativa, atribui-se ao Conselho Consultivo de Políticas e Inclusão Social – CCPIS, instância máxima de decisão, a competência de gerir o Fundo, sendo auxiliado pela Gerência Executiva do FECOP – GEF, uma unidade delegada pelo mesmo Conselho, incumbida de implementar e administrar o Fundo, que, por sua vez, encontra-se plasmada na Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, por força do Decreto Estadual nº 31.262, de 31/07/2013 (DOE de 01/08/2013).²⁹

Por conseguinte, segundo a lógica da interveniência financeira, confere-se a competência, para o trato das finanças do Fundo, à Secretaria da Fazenda – SEFAZ, sendo esta setorial a única

²⁶ Tratam-se de conceitos legais conforme previstos, respectivamente, nos §§ 1º e 2º, do art. 25, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

²⁷ Os Projetos relativos ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, devem ser formulados na forma regimental, conforme previsto no art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013), sendo certo, todavia, que, poderão ser destinados, até 1% dos recursos do FECOP, para atividades de planejamento, assistência técnica, capacitação, avaliação e conhecimento, e disseminação de experiências exitosas, sujeitos à elaboração de projeto específicos para aplicação dos recursos, e aprovação do Conselho Consultivo (art. 36, §2º, do Decreto Estadual nº 29.910/2009).

²⁸ Informa o §1º, do art. 36, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, que “os recursos do FECOP serão alocados em programas assistenciais e estruturantes, de acordo com a demanda apresentada pelas Secretarias Setoriais e aprovados pelo CCPIS”.

²⁹ Vide Decreto Estadual nº 33.267, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

responsável pelo acompanhamento de todas as atividades relacionadas a alocação e ao uso dos recursos, desde a arrecadação de receitas, perpassando pelas suas transferências, e, bem assim, na realização de despesas, até o adimplemento das obrigações assumidas.

Em seu turno, no que diz respeito a interveniência operacional, consubstanciada pelo desenvolvimento das ações formalizadas através da elaboração de projetos, da assistência técnica, da execução, do monitoramento e da avaliação, frente a estes mesmos projetos, compete às demais Secretarias de Estado, e, bem assim, às suas vinculadas, cuidar, inclusive dando suporte aos parceiros locais na implementação das atividades inerentes ao sucesso de cada projeto.

2.3.j.2 Interveniência administrativa.

A interveniência administrativa versa sobre a administração do Fundo, tocada pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, pela Gerência Executiva do FECOP – GEF, e pela Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP.

O Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, é um órgão colegiado, compreendido no âmbito da estrutura legal administrativa da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG,³⁰ sendo um organismo com vocações normativa e deliberativa, composto por membros titulares e suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, para o exercício de mandato de quatro anos, não sendo remunerados pelos cofres públicos, cujas funções, por eles exercidas, são consideradas de relevante interesse público, ficando a cargo de um Secretário Executivo, o assessoramento ao mencionado órgão.

A presidência do referido órgão cabe ao titular da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, sendo seu suplente o titular da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos – SPS, cuja composição compreende dezessete representações, quais sejam: a) Casa Civil; b) Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECITECE; c) Secretaria da Cultura – SECULT; d) Secretaria da Educação – SEDUC; e) Secretaria da Fazenda – SEFAZ; f) Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos – SPS; g) Secretaria da Saúde – SESA; h) Secretaria das Cidades – SCIDADES; i) Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA; j) Secretaria do Esporte e Juventude – SEJUV; l) Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG; m) cinco representantes da Sociedade Civil, e; n) Associação dos Municípios do Ceará – APRECE.

Note-se que os representantes titulares e suplentes da Sociedade Civil (5) são escolhidos junto ao Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, ao Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDCA, ao Conselho Estadual de Educação – CEE, ao Conselho

³⁰ Vide Decreto Estadual nº 33.267, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

Estadual de Saúde – CESA, e ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

As finalidades do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, são: a) coordenar a formulação de políticas e diretrizes dos projetos estaduais voltados para a redução da pobreza e das desigualdades sociais, e; b) coordenar e estabelecer, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos projetos, a programação a ser financiada com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.³¹

Por sua vez, as suas atribuições, legalmente expressas, contemplam: a) coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais que orientam as aplicações do Fundo; b) homologar a seleção de programas e ações a serem financiados com recursos do Fundo; c) aprovar os projetos de aplicação dos recursos do Fundo, submetidos à sua apreciação; d) aprovar, anualmente, os orçamentos e metas para os projetos de natureza continuada; e) avaliar, anualmente, o desempenho das ações desenvolvidas pelo Fundo, conferindo seu impacto frente à redução da pobreza no Estado; f) publicar, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado do Ceará, relatório financeiro, discriminando as receitas e aplicações dos recursos do Fundo, no prazo de trinta dias, após o encerramento do trimestre; g) dá publicidade à alocação e uso dos recursos do Fundo, encaminhando semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, relatório de desempenho físico financeiro, no prazo de sessenta dias, após o encerramento do semestre.

O presidente do órgão colegiado em comento tem como competências: a) presidir as atividades do Conselho; b) representar o Conselho em todos os seus atos, ou delegar sua representação; c) convocar e presidir as reuniões do Conselho; d) exercer o direito de voto e, nos casos de empate, o de qualidade; e) resolver as questões de ordem suscitadas em reunião; f) cumprir e fazer cumprir as normas legais, regulamentares e regimentais; g) expedir resoluções relativas às deliberações do Conselho; h) convidar para as reuniões técnicas, gestores ou representantes de instituições governamentais ou da iniciativa privada, com direito a voz e sem direito a voto, visando subsidiar aos membros nas decisões do Conselho; i) encaminhar, semestralmente, relatório de desempenho físico financeiro à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, no prazo de sessenta dias, após o encerramento do semestre.

Aos demais membros compete: a) participar das reuniões do Conselho, regular e ativamente, procurando contribuir de forma objetiva e concreta para o alcance dos objetivos do Fundo; b)

³¹ Vide art. 5º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 37/2003.

comunicar a Secretaria Executiva do Conselho, em tempo hábil, após a convocação, casos de impedimentos de participação nas reuniões; c) analisar e votar as matérias da pauta do Conselho; d) apresentar subsídios sobre as matérias em discussão, visando facilitar a decisão do Conselho; e) propor, quando julgar necessário, redimensionamento das ações do Fundo, observando a legislação pertinente, e; f) exercer outras atividades correlatas.³²

Observada a forma regimental,³³ o Conselho reunir-se-á de acordo com as necessidades de deliberação, e mediante convocação do presidente, de maneira que, tanto a periodicidade, como a sistemática de seu funcionamento, ficarão a critério do presidente, discutidas com os demais membros do órgão colegiado.

Duas são as modalidades de reunião, quais sejam: ordinária e extraordinária.

As reuniões ordinárias são as realizadas comumente, conforme calendário preestabelecido, sob forma presencial, e que ocorrem mediante prévia convocação dos Conselheiros, acompanhada da respectiva pauta, com antecedência mínima de 07 (sete) dias da data marcada.

Estas reuniões são realizadas, em primeira convocação, com, no mínimo, a metade mais um de seus membros ou suplentes, e, em segunda convocação, quinze minutos mais tarde, com os membros ou suplentes presentes.

É determinante que, no impedimento do presidente do Conselho e de seu suplente em presidir qualquer das reuniões, estas serão conduzidas pelo Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.³⁴

Para qualquer decisão do órgão, seja de caráter consultivo, seja de caráter deliberativo, é obrigatória a presença da maioria simples de seus membros, cabendo ao presidente o voto de qualidade.

As reuniões deverão obedecer a seguinte ordem, a qual poderá ser invertida ou modificada, por requerimento de qualquer dos integrantes da reunião, desde que aprovado por maioria simples, a saber: a) verificação do quórum; b) aprovação da ata da sessão anterior; c) ordem do dia; d) expediente com indicações e propostas encaminhadas à mesa, e; e) assuntos gerais.

Após esgotadas as discussões, as matérias serão colocadas em votação pela presidência, pelo que terão direito a voto todos os titulares, ou os seus suplentes quando estiverem representando estes, cabendo a presidência, em caso de empate, além de seu respectivo voto, o voto de qualidade.

³² Vide art. 16, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

³³ Vide art. 7º, e seguintes, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

³⁴ Vide art. 21, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, com redação dada pelo art. 3º, do Decreto Estadual nº 33.256, de 28/08/2019 (DOE de 30/08/2019).

Será considerada aprovada a matéria aquela que obtiver a maioria simples dos votos, sendo as decisões do Conselho formalizadas através de Resolução. As reuniões constarão em ata circunstanciada e assinada pelos membros presentes.

As reuniões extraordinárias, por sua vez, são realizadas em caráter excepcional, dada a necessidade e urgência, cuja convocação dar-se-á por expressa determinação do presidente do Conselho, a fim de deliberar sobre assunto específico.

Tais reuniões são instauradas em ambiente virtual, notadamente na caixa de e-mail institucional do Fundo,³⁵ dinamizadas por meio do envio de mensagens eletrônicas, assim processualmente consubstanciadas, a saber: a) autorização de reunião; b) convocação dos membros; c) votação, e; d) encerramento, seguindo-se com a expedição de resolução.

A reunião tem o prazo de duração de 04 (quatro) dias úteis, a contar da data de envio do e-mail de convocação, que será instruído com documentos técnicos necessários para subsidiar a decisão dos Conselheiros.

Será aprovada a matéria que obtiver a maioria simples dos votos dos membros do Conselho, de modo que, caso esta maioria simples dos votos seja obtida antes do prazo final estabelecido, considerar-se-á encerrada a reunião.

Observe-se que o resultado da deliberação será apurado no dia final da reunião extraordinária, devendo o mesmo ser referendado na próxima reunião ordinária dos Conselheiros, para constar em ata.

O Conselho terá como secretário o Gerente Executivo do FECOP, que dará o suporte necessário ao seu pleno funcionamento, de modo que, na sua ausência ou impedimento, será nomeado um substituto *ad-hoc*³⁶ pelo presidente do Conselho, cujo procedimento constará em ata.

Nos termos regimentais,³⁷ são atribuições do secretário do Conselho: a) dirigir, orientar e fazer executar os serviços gerais da Secretaria; b) auxiliar, no que lhe competir, o Presidente e os membros, nas atividades do Conselho; c) organizar a realização das reuniões do Conselho, expedindo convocações, pautas, atas, resoluções, etc...; d) acompanhar e monitorar as decisões do Conselho, subsidiando o Presidente com informações; e) analisar as propostas de projetos apresentadas pelas Secretarias Executoras, monitorar sua execução e receber as prestações de contas; f) remeter ao Presidente, quando necessária a sua apreciação e decisão, exposição de motivos e informações sobre matéria da competência do Conselho; g) avaliar e validar propostas das

³⁵ fecop@seplag.ce.gov.br

³⁶ Expressão latina cuja tradução literal é “para isto” ou “para esta finalidade”.

³⁷ Vide art. 18, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

Secretarias Executoras de alterações de projetos aprovados pelo Conselho, desde que não afetem o objeto, as metas e o valor do projeto; h) estabelecer e definir alterações na metodologia de elaboração, monitoramento e avaliação dos projetos, e; i) exercer outras atividades de sua competência ou que lhes forem atribuídas pelo Presidente.

Em seu turno, a Gerência Executiva do FECOP – GEF, funciona como Unidade Delegada pelo Conselho, composta por um gerente executivo e por técnicos designados pela Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, incumbida de orientar, coordenar e supervisionar as ações desenvolvidas pelas Secretarias de Estado, além de zelar pela incorporação dos: a) requisitos e normas concebidos pela Gerência e aprovados pelo Conselho, e; b) princípios norteadores de participação, transparência e sustentabilidade, bem como, na garantia de que os beneficiários terão acesso a todas as etapas do processo.

Atualmente, a Gerência encontra-se plasmada na Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP,³⁸ da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, que, por sua vez, tem como responsabilidades: a) coordenar, supervisionar e orientar as análises, a execução financeira e o monitoramento dos projetos executados com recursos do Fundo; b) propor normas e procedimentos disciplinadores para o planejamento, a coordenação, a execução e o controle dos projetos executados com recursos do Fundo; c) estabelecer fluxos e rotinas para a realização das análises, da execução financeira e do monitoramento dos projetos executados com recursos do Fundo; d) coordenar a organização das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho, e promover os atos necessários a sua realização; e) secretariar o Conselho, por ocasião da realização de suas reuniões, e em demais atos que se façam necessários a sua interveniência; f) coordenar a execução e o monitoramento das decisões do Conselho, e subsidiá-lo com informações sobre o desempenho físico financeiro dos projetos; g) consolidar, apresentar e publicizar o Relatório de Desempenho Físico Financeiro, o Relatório Financeiro Trimestral e o Relatório de Monitoramento, obedecendo os prazos em legislação específica; h) participar, junto ao Conselho, as propostas orçamentárias das Secretarias de Estado, antes do encaminhamento do Projeto de Lei do Orçamento do Estado à Assembleia Legislativa; i) Manter atualizada a legislação estadual que trata do Fundo, com base nas diretrizes de governo e na legislação federal; j) manter atualizado o sítio oficial do Fundo, para fins de publicidade, controle social, participação e transparência; l) capacitar os técnicos responsáveis pelos projetos executados com recursos do Fundo, em articulação com a Escola de Gestão Pública – EGP, e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE; m) analisar e emitir parecer técnico nos processos relacionados as suas competências, subsidiando a

³⁸ Vide arts. 17 a 19, do Decreto Estadual nº 32.143, de 27/01/2017 (DOE de 31/01/2017).

gestão superior da Seplag na tomada de decisões e na prestação de informações relacionadas ao Fundo; n) gerenciar e fiscalizar os contratos, convênios e congêneres de sua área de atuação, e; o) exercer outras atividades correlatas.³⁹

Esta mesma Coordenadoria está constituída por três Células, quais sejam: a) a Célula de Análise de Programas e Projetos de Superação da Pobreza – CEASP; b) a Célula de Controle e Acompanhamento Financeiro do Fecop – CECAF, e; c) a Célula de Monitoramento de Programas e Projetos – CEMPP.

A primeira possui as seguintes atribuições: a) analisar os projetos apresentados pelas Secretarias de Estado, considerando os requisitos exigidos pelo Fundo; b) elaborar pareceres ou notas técnicas sobre os projetos apresentados pelas Secretarias de Estado, a serem deliberados pelo Conselho; c) prestar assistência técnica às Secretarias de Estado na elaboração, apresentação e inclusão de projetos no sistema corporativo do Fundo; d) elaborar, no sistema corporativo do Fundo, as Resoluções decorrentes das deliberações expedidas pelo Conselho; e) participar da elaboração do Relatório de Desempenho Físico Financeiro da Gestão do Fundo; f) supervisionar os trabalhos de arquivamento dos projetos, assegurando-lhes boa guarda e conservação; g) contribuir com a atualização das informações pertinentes no sítio do Fundo, para fins de publicidade, controle social, participação e transparência; h) gerenciar e fiscalizar os contratos, convênios e congêneres de sua área de atuação, e; i) exercer outras atividades correlatas.⁴⁰

À segunda, compete-lhe: a) implantar as deliberações do Conselho e do Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF; b) acompanhar e controlar o processo de desembolso de recursos aplicados na execução dos projetos, e realizar conciliações financeiras do Fundo; c) acompanhar a execução orçamentária financeira do Fundo; d) analisar, acompanhar e controlar as prestações de contas apresentadas pelas Secretarias de Estado, relativas ao projetos executados com recursos do Fundo; e) participar da elaboração do Relatório de Desempenho Físico Financeiro da Gestão do Fundo; f) elaborar e encaminhar ao Diário Oficial do Estado – DOE, o Relatório Financeiro Trimestral, discriminando as receitas e as aplicações dos recursos “fecopiano”; g) contribuir com a atualização das informações pertinentes no sítio oficial do Fundo, para fins de publicidade, controle social, participação e transparência; h) gerenciar e fiscalizar os contratos, convênios e congêneres de sua área de atuação, e; i) exercer outras atividades correlatas.⁴¹

E a terceira, cabe-lhe: a) realizar o monitoramento e o controle sistemático o desempenho físico financeiro dos programas e projetos do Fundo; b) acompanhar os indicadores de desempenho

³⁹ Vide Decreto Estadual nº 33.266, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

⁴⁰ Vide art. 73 do Decreto Estadual nº 33.266, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

⁴¹ Vide art. 75 do Decreto Estadual nº 33.266, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

da execução dos programas e projetos financiados pelo Fundo, como o objetivo de evidenciar ações corretivas e preventivas; c) elaborar Relatórios de Monitoramento, com foco nos resultados alcançados; d) realizar reuniões técnicas periódicas; e) participar da elaboração do Relatório de Desempenho Físico Financeiro da Gestão do Fundo; f) contribuir com a atualização das informações pertinentes no sítio oficial do Fundo, para fins de publicidade, controle social, participação e transparência; g) gerenciar e fiscalizar os contratos, convênios e congêneres de sua área de atuação, e; h) exercer outras atividades correlatas.⁴²

2.3.j.3 Interveniência Financeira

A interveniência financeira diz respeito a toda atividade fiscal desempenhada exclusivamente pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ⁴³, com o propósito de captar, gerir e alocar os recursos necessários à composição do Fundo, e ao custeio de suas políticas, programas e projetos, patrocinadas como ações governamentais promovidas pelo Governo do Estado, em prol da população vulnerável por elas beneficiada.

Dentre as suas competências, cabe-lhe, para além de dirigir, superintender, orientar e coordenar as atividades de tributação, arrecadação, fiscalização, recolhimento e controle dos tributos e demais rendas do Erário⁴⁴, gerir financeiramente o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP,⁴⁵ segundo programação estabelecida pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS.⁴⁶

É dizer, compete a esta Secretaria de Estado administrar o fluxo de caixa de todos os recursos do Fundo Especial de Gestão, bem como, do desembolso dos pagamentos, de modo a velar pelo equilíbrio das finanças “fecopianas”, porquanto, cabendo-lhe acompanhar todas as atividades inerentes a alocação e ao uso dos recursos.

2.3.j.4 Interveniência operacional

A interveniência operacional está consubstanciada pelo conjunto das ações realizadas pelas Secretarias de Estado, sob orientação, supervisão e coordenação da Gerência Executiva do FECOP – GEF, relativas a elaboração e propositura de projetos, a execução, ao monitoramento e a avaliação

⁴² Vide art. 74 do Decreto Estadual nº 33.266, de 13/09/2019 (DOE de 13/09/2019).

⁴³ A Secretaria da Fazenda – SEFAZ, foi criada pela Lei Ordinária Estadual nº 58, de 26/09/1836, tendo sido redefinidas suas competências, através da Lei Ordinária Estadual nº 16.710, de 21/12/2018 (DOE de 27/12/2018), pelo que se constitui num Órgão da Administração Direta Estadual, de natureza instrumental, regida pelo Decreto Estadual nº 33.488, de 21/02/2020 (DOE de 27/02/2020).

⁴⁴ Vide Decreto Estadual nº 33.488, de 21/02/2020 (DOE de 27/02/2020).

⁴⁵ Vide § 1º, do art. 1º, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003.

⁴⁶ Registre-se que os recursos do Fundo são recolhidos em conta única e específica de instituição financeira oficial, autorizada pelo Poder Executivo.

destes mesmos projetos, ao suporte técnico fomentado junto aos parceiros locais,⁴⁷ a implementação de atividades necessárias a consecução de resultados, e, bem assim, a prestação de contas.

2.3.k Operacionalização

O Fundo, como instrumento estratégico de combate à pobreza, atua no apoio financeiro, integral ou complementar, de projetos demandados pela comunidade, bem como, resultantes de propostas técnicas, decorrentes da identificação de problemas ou oportunidades, cujas ações objetivam contribuir, estrategicamente, para a superação da pobreza e a erradicação das desigualdades sociais, por meio de políticas públicas includentes.

Tais políticas devem envolver, intersetorial e transversalmente, as seguintes áreas: assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil, e outros programas de relevante interesse social.⁴⁸

As ações voltadas para a consolidação destas políticas públicas devem ser implementadas com foco na geração de resultados, capazes de melhorar a qualidade de vida das pessoas compreendidas como beneficiárias do Fundo Especial de Gestão.

Em caráter preliminar, os recursos necessários, à satisfação das demandas sociais reclamadas, devem ser programados pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, por decisão consubstanciada através de Sistema Corporativo próprio,⁴⁹ assegurada prévia dotação orçamentária, de maneira a viabilizar a condução de projetos específicos,⁵⁰ a serem elaborados e apresentados pelas Secretarias de Estado e/ou suas vinculadas, com competência institucional⁵¹ para cuidar da matéria neles tratada, mediante Sistema Corporativo apropriado.⁵²

A execução de cada projeto, fomentada com os recursos do Fundo devidamente aplicados, visa satisfazer as demandas sociais pleiteadas, mediante a geração de resultados que permitam, na tradução de benefícios, a migração da condição de pobre para não pobre, e de extremamente pobre

⁴⁷ Formados por representantes do poder público municipal, entidades não governamentais, empresas privadas e comunidades, que atuam em co-responsabilidade na execução dos programas e projetos, com vistas ao fortalecimento da capacidade técnica no desenvolvimento das ações para obtenção das metas programadas, fomentando a sua sustentabilidade.

⁴⁸ Vide art. 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 217, de 07/05/2020 (DOE de 07/05/2020).

⁴⁹ Sistema Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP.

⁵⁰ Os Projetos devem ser elaborados em conformidade com os regramentos previstos no art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

⁵¹ Os recursos do FECOP para projetos multisetoriais serão alocados diretamente nos órgãos e entidades responsáveis pela execução das respectivas ações, observando-se a competência institucional, conforme art. 8º, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 76, de 21/05/2009 (DOE de 25/05/2009).

⁵² Sistema SPG/FECOP.

para não extremamente pobre. É dizer, de situação de vulnerabilidade para condição de não vulnerabilidade.

Estes projetos, por sua vez, devem ser enquadrados em um dos programas do Fundo, seja ele assistencial, seja ele estruturante,⁵³ e, também, estão alinhados com outros mais cinco requisitos legitimadores, que autorizam a alocação e o uso de recursos “fecopianos”, a saber: a) finalidade; b) princípios; c) diretrizes; d) objetivos, e; e) público-alvo.⁵⁴

A apresentação de cada projeto é dirigida inicialmente à Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, que, num primeiro procedimento, encaminha-o, ato contínuo, ao Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas – CAPP, do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a fim de que seja realizada Avaliação Ex Ante.⁵⁵

Na sequência, observados os critérios de cunhos formal⁵⁶ e material,⁵⁷ à luz da legislação pertinente, a Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, passará a realizar a sua análise, seguida da expedição de parecer técnico meramente opinativo, acompanhado de ficha financeira correspondente, sendo certo que, da conclusão da análise, verificada a viabilidade técnica do projeto, este será submetido à apreciação e deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS.⁵⁸ Em caso de inviabilidade técnica, o projeto será sumariamente devolvido e arquivado.

Por ocasião da realização de reunião específica, seja ela ordinária, seja ela extraordinária, o órgão colegiado deliberará pela aprovação dos projetos, desde que convencido pela existência da viabilidade técnica apontada pela Coordenadoria, cuja decisão, por maioria dos votos, constituir-se-á por Resolução.

Também, por resolução e maioria dos votos, rejeitar-se-ão os projetos, para os quais não se admita, naquela oportunidade, viabilidade técnica, ou, embora detentores de aptidão técnica, não se

⁵³ Conforme aduz o art. 36, §1º, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, “os recursos do FECOP serão alocados em programas assistenciais e estruturantes, de acordo com a demanda apresentada pelas secretarias setoriais e aprovadas pelo CCPIS”.

⁵⁴ Conforme tratados anteriormente.

⁵⁵ Vide Decreto Estadual nº 33.320, de 24/10/2019 (DOE de 29/10/2019) – que estabelece procedimentos para encaminhamentos de projetos à Gerência Executiva do FECOP – GEF, e institui critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, e dá outras providências.

⁵⁶ Compreende os requisitos necessários para a elaboração do Projeto, de acordo com o art. 20, do Regimento Interno do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de 10/07/2013 (DOE de 12/08/2013).

⁵⁷ Compreende os requisitos legitimadores, que autorizam a alocação e uso de recursos do Fundo para os Projetos, a saber: finalidade, princípios, diretrizes, objetivos, programas e público-alvo.

⁵⁸ O Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, é um órgão colegiado de definição normativa e deliberativa, e dentre suas atribuições está a competência para aprovar os projetos de aplicação dos recursos do FECOP submetidos à sua apreciação (Arts. 12 e 13, inciso III, do Decreto Estadual nº 29.910/2009).

apresentam convenientes ou oportunos para a Administração Pública empreender, ou que não sejam considerados de manifesto interesse público.

Note-se que, quando ordinária, a reunião deverá ser registrada em ata, e quando extraordinária, a reunião será referendada pelo Conselho, por ocasião da imediata reunião ordinária que vier acontecer.

Após expedida a resolução do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, decidindo pela aprovação dos Projetos, esta será encaminhada para conhecimento do Comitê de Gestão por Resultado e Gestão Fiscal – COGERF.⁵⁹

Conhecendo da resolução do Conselho, o aludido Comitê reunir-se-á para deliberar, desta feita, no sentido de autorizar, ou não, a concessão dos recursos financeiros pleiteados, total ou parcialmente, observada a disponibilidade contida na Fonte do Fundo (Fonte 10).⁶⁰

Autorizada a concessão dos recursos financeiros, fica a Coordenadoria no dever de implantar, mediante Sistema Corporativo próprio, as parcelas que custearão a execução do Projeto, conforme os termos da deliberação expedida pelo Comitê, e, ato contínuo, realizar a liberação das respectivas parcelas, no mesmo Sistema, na medida que as mesmas forem sendo solicitadas pelas Secretarias de Estado e/ou suas vinculadas.

A cada parcela recebida, incumbe a Secretaria de Estado, e/ou a sua vinculada, dar cabo a execução dos projetos, observados os respectivos cronogramas, bem como, promover as respectivas prestações de contas, perante a Coordenadoria, seja no tocante ao aspecto da aplicação dos recursos, seja no que diz respeito aos resultados, quantitativa e qualitativamente, alcançados, até concluir a execução dos mesmos projetos.⁶¹

Registre-se que, em caso de não conclusão de algum projeto, o qual, por razões justificadas, não vier a dá ensejo ao alcance da plena execução (100%), fica o órgão interessado no dever de reapresentar, prontamente, o correspondente projeto à Coordenadoria, para fins de redução dos

⁵⁹ Instituído através do Decreto Estadual nº 32.173, de 22/03/2017 (DOE de 24/03/2017). Trata-se de um organismo estatal, cuja missão institucional está em assessorar o Governador do Estado, definir diretrizes e estabelecer medidas a serem seguidas pelos órgãos que integram a Administração Pública Estadual, sendo composto por 5 (cinco) membros, a saber: Secretário do Planejamento e Gestão, Secretário da Fazenda, Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, e Procurador Geral do Estado, sendo umas de suas atribuições fixar e acompanhar os limites financeiros, compatíveis com a manutenção do equilíbrio do Tesouro Estadual, para a realização das despesas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, que recebam recursos à conta de dotações do Orçamento Geral do Estado.

⁶⁰ Vide Resolução COGERF nº 14, de 06/04/2016 – que dispõe sobre a fixação de limites financeiros, e dá outras providências.

⁶¹ Os recursos somente serão repassados às Secretarias de Estado para a execução das ações após autorização da Gerência Executiva do FECOP – GEF, obedecendo aos limites previamente definidos, cronograma financeiro aprovado no projeto e prestação de contas da penúltima parcela recebida, conforme art. 38, *caput*, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

recursos pleiteados e deliberados anteriormente, à proporção das metas que deixaram de ser consolidadas na sua plenitude.

2.3.1 Orçamento

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, é legalmente possuidor de orçamento que lhe é próprio, o qual contém, tanto a previsão de receitas, como a implícita autorização à realização de despesas, com vistas ao atingimento de sua finalidade, donde consta a programação de sua vida econômica e financeira, por um período anual.⁶²

Com efeito, cumpre destacar que compete ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, antes do encaminhamento do respectivo Projeto de Lei Orçamentária Anual para a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, constituir e aprovar a respectiva proposta orçamentária, para fins de execução no exercício financeiro subsequente.

Pois, como bem recomenda o regramento legal, “as despesas com o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas anualmente nos órgãos e entidades, para os Programas, Projetos e atividades que estejam alinhados com os objetivos do Fundo, e terão código próprio que as identifique”.⁶³ Os projetos “fecopianos” serão executados conforme orçamento e cronograma de desembolso financeiro aprovado pelo Conselho.⁶⁴

2.3.m Prestação de contas

Prestação de Contas é uma obrigação legal, que tem o agente público de comprovar, junto aos órgãos de controle (interno e externo), a boa e regular aplicação dos recursos, que lhe foram repassados pelo ente federativo, sendo, ademais, um procedimento pelo qual, dentro dos prazos fixados, o responsável está obrigado, por iniciativa pessoal, a comprovar, ante o órgão competente, o uso, o emprego ou a movimentação dos bens, numerários e valores, que lhe foram entregues ou confiados.

Em relação ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, a prestação de contas tem, como fundamento legal, os seguintes regramentos: a) o parágrafo único, do art. 68, da Constituição do Estado do Ceará, segundo o qual “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”; b) o art. 40, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, conforme o qual “as

⁶² Segundo o art. 162, inciso III, da Constituição Federal, “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] os orçamentos anuais”.

⁶³ Vide art. 35, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

⁶⁴ Vide art. 39, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

entidades conveniadas com as Secretarias de Estado prestarão contas da aplicação dos recursos originários do FECOP, diretamente, às respectivas Secretarias, nos termos da legislação vigente”; c) o art. 41, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, mediante o qual “as Secretarias de Estado prestarão contas à Gerência Executiva do FECOP – GEF, no prazo de 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos, através de ofício assinado pelo seu titular, informando detalhadamente a aplicação dos recursos, na conformidade do projeto aprovado, e declarando expressamente que a documentação comprobatória das despesas está à disposição dos órgãos fiscalizadores da Administração Pública e da Gerência Executiva do FECOP – GEF, quando assim exigido”, e; d) o art. 13, inciso VII, do Decreto Estadual nº 29.910/2009, que estabelece ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, “dar publicidade à alocação e uso dos recursos do FECOP, encaminhando, semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, relatório de desempenho físico financeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias, após o encerramento do semestre”.⁶⁵

Via de regra, são sujeitos da prestação de contas: a) o titular do Poder Executivo (Presidente, Governador, Prefeito), na forma e nos prazos constitucionais, e; b) os responsáveis por diversas unidades administrativas ou orçamentárias, da Administração Pública.⁶⁶

Neste sentido, cabe registrar que consta do art. 6º, combinado com o art. 5º, ambos da Lei Ordinária Estadual nº 12.509, de 06/12/1995 (DOE de 06/12/1995),⁶⁷ que estão sujeitos à prestação de contas: a) qualquer pessoa física, órgãos ou entidades, a que se refere o inciso I, do art. 1º da referida Lei,⁶⁸ que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária; b) aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; c) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública estadual; d) Os responsáveis pelas contas estaduais das empresas ou consórcios interestaduais, de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo; e) Os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições parafiscais, e prestem serviço

⁶⁵ Ver também o art. 6º, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 37/2003.

⁶⁶ A exemplo do Coordenador da Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza e Inclusão Social – CCOPI, que acumula a função de Gerente Executivo do FECOP.

⁶⁷ Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE.

⁶⁸ Administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e do Ministério Público, e das entidades da administração indireta, incluídas fundações, sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, bem como as contas daquelas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário.

de interesse público ou social; f) Todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei.

Observe-se que a prestação de contas relativa ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, compreende dois cenários, quais sejam: a) um, relativo à aplicação dos recursos originários do Fundo, que é a prestação de contas sob o ponto de vista Financeiro, e; b) outro, relativo aos resultados quantitativos e qualitativos alcançados, que é a prestação de contas sob o ponto de vista Físico.

O seu desencadeamento ocorre mediante a consecução de ciclos de prestação de contas, assim estabelecidos: a) inicialmente, entre as Entidades Conveniadas e as Secretarias de Estado; b) posteriormente, entre as Secretarias de Estado e a Gerência Executiva do FECOP – GEF, e; c) semestralmente, entre o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, e os órgãos de Controle.⁶⁹

No âmbito do primeiro ciclo, tem-se que as Entidades Conveniadas, perante as Secretarias de Estado, prestarão contas da aplicação dos recursos originários do Fundo, diretamente às respectivas Secretarias, nos termos da legislação vigente,⁷⁰ de acordo com o art. 40, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

Quanto ao segundo ciclo, é sabido que as Secretarias de Estado prestarão contas à Gerência Executiva do FECOP – GEF, no prazo de 60 (sessenta) dias do recebimento dos recursos, através de ofício assinado por seu titular, informando, detalhadamente, a aplicação dos recursos, na conformidade do projeto aprovado, e declarando, expressamente, que a documentação comprobatória das despesas está à disposição dos órgãos fiscalizadores da Administração Pública e da Gerência Executiva do FECOP – GEF, quando assim exigido. É o que consta do art. 41, do referido diploma legal.

Com efeito, o conteúdo da Prestação de Contas compreende um ofício, assinado pelo titular da Secretaria de Estado, o qual deve conter: informação do Projeto com o número do Mapp, referência ao período em que está prestando contas, valor, relação de documentos anexos, que fazem parte integrante da prestação de contas (Anexo I – Relatório de Execução da Receita e da Despesa; Anexo II – Relação de Pagamentos; Anexo III – Declaração de Guarda e Conservação dos Documentos).

⁶⁹ Interno: Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE; Externo: Assembléia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, e Tribunal de Contas do Estado – TCE.

⁷⁰ Vide Constituição Federal, Constituição do Estado do Ceará, Lei Ordinária Federal nº 4.320, de 17/03/1964 (DOU 23/03/1964), Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967 (DOU de 27/02/1967), e Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000 (DOU de 05/05/2000), dentre outras normas encontradas na legislação esparsa.

E, em relação ao terceiro ciclo, incumbe ao Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, dar publicidade à alocação e uso dos recursos do FECOP, encaminhando, semestralmente, à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará – CGE, e ao Tribunal de Contas do Estado – TCE, Relatório de Desempenho Físico Financeiro, no prazo de 60 (sessenta) dias, após o encerramento do semestre. Assim aduz o art. 42, do mencionado Estatuto Legal.

Esta modalidade de prestação de contas é desencadeada através da consolidação de informações demonstrativas da aplicação dos recursos e dos resultados, quantitativos e qualitativos, alcançados, sendo estas informações assim classificadas: a) gerais – relativas à Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, de competência da Gerência Executiva do FECOP – GEF; e, b) específicas – decorrentes do acompanhamento dos projetos, junto ao Sistema de Integração de Acompanhamento de Programas – SIAP, de responsabilidade dos órgãos setoriais.

A coleta das informações gerais compreende os dados concernentes a: a) concepção sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP; b) rol de responsáveis pela Gestão do Fundo Especial de Gestão; c) desempenho financeiro do Fundo; d) análise de desempenho das setoriais; e) monitoramento; f) avaliação, e; g) considerações finais.

Por sua vez, a coleta das informações específicas, voltadas para subsidiar as informações gerais, constitui-se em duas etapas, a saber: a) Mensagem FECOP – elaborada em editor de texto, contendo dados sobre: aspectos gerais; desenvolvimento; aplicação de recursos por região; principais resultados e dificuldades, e; b) Relatório FECOP – trabalhado no Sistema de Planejamento e Gestão – SPG, onde é feito o acompanhamento individual de cada projeto, registrando-se as informações relativas ao seu desempenho no semestre ou ano, correspondendo às atividades realizadas, as metas executadas, os municípios, a quantidade de pessoas beneficiadas.

A Mensagem FECOP é única para cada Secretaria de Estado, incluindo as informações de suas respectivas vinculadas, devendo ser consolidada por técnico do órgão setorial, com atuação em cada pasta, ou por pessoa designada para cumprir esta função específica.

Por sua vez, o Relatório FECOP tem como finalidade otimizar o registro das informações referentes ao planejado e executado por projeto, em períodos de referência específicos, onde os acompanhamentos são cadastrados pelos órgãos setoriais, sendo posteriormente validados pela Gerência Executiva do FECOP – GEF, após análise técnica, centrada na coerência entre o que foi planejado e realizado.

O Relatório de Desempenho Físico Financeiro, do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, deve atender aos princípios constitucionais que regem o funcionamento da Administração Pública, especialmente: publicidade, transparência pública, controle social e accountability, de

maneira que a sua apresentação, a título de prestação de contas, deve ser realizada em observância aos prazos legais pertinentes, sob as penas da Lei.

A prestação de contas será rejeitada, e devolvidos os respectivos recursos, quando comprovada com documento objeto de fraude ou simulação, devendo ocorrer a devolução 30 (trinta) dias após o prazo fixado para sua regularização.

Oportuno destacar o Relatório Financeiro Trimestral, instrumento jurídico administrativo, legalmente previsto no art. 6º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 37, de 26/11/2003, bem como no art. 13, inciso VI, do Decreto Estadual nº 29.910, de 29/09/2009, constituído pela discriminação das receitas e das aplicações dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, a ser publicado, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado – DOE, no prazo de 30 dias, após o encerramento do trimestre.⁷¹

2.3.n Sanção

As regras Éticas, quaisquer que sejam elas (morais, jurídicas, convencionais ou sociais), são evidentemente emanadas, ou formuladas, da ou pela sociedade, para serem cumpridas, de forma que inexistente regra que não implique pronta obediência e respeito.

Tais regras existem para serem executadas, de maneira que, se a obediência e o cumprimento são da essência da regra, é natural que todas elas se garantam, de uma forma ou de outra, para que não fiquem no papel, como simples expectativas ou promessas.

A forma de garantia do cumprimento destas regras denomina-se de sanção. Sanção é, pois, todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra, sendo comumente conhecida como sendo pena ou penalidade.⁷² A sanção, porquanto, afigura-se como mecanismo de garantia do cumprimento das regras jurídicas, de que são exemplos: a) as sanções penais; b) as sanções civis; c) as sanções administrativas.

No tocante ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, o Decreto Estadual nº 29.910/2009, contempla, em seu art. 43, incisos I a III, a penalidade de suspensão do recurso financeiro, devendo ser aplicada quando: a) a prestação de contas estiver atrasada; b) existir pendências na prestação de contas; c) houver irregularidades técnicas, constatadas pela Gerência Executiva, durante o monitoramento do Projeto”.

⁷¹ O cuidado com a publicização deste Relatório é de competência exclusiva do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, que o faz publicar, junto a Casa Civil, do Governo do Estado do Ceará, também, em prestígio aos primados da publicidade, da transparência pública, do controle social, e da accountability.

⁷² REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

Esta penalidade configura-se num exemplo típico de sanção administrativa, por se tratar de uma garantia quanto ao respeito e consequente cumprimento das normas regulamentadoras, diga-se de passagem, de natureza administrativas, constantes na legislação do Fundo Especial de Gestão, sem prejuízo da incidência de tantas outras sanções estabelecidas nas esferas administrativa, civil, penal,⁷³ inclusive ética.⁷⁴

2.4 O alinhamento à Gestão com ênfase nos Resultados

Como é conhecido, o ideário da Gestão por Resultados, consagrado a partir do movimento denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management*), desencadeado na década de 1960, nos Estados Unidos da América, tem suas raízes em desenvolvimentos práticos da administração pública de todo o mundo, no conjunto de ideias em geral conhecido como reinvenção do governo, e na ligação conceitual, com a política pública.⁷⁵

Este movimento tem, como um dos seus mais importantes princípios, o Governo orientado para resultados, de forma que, por este princípio, orienta-se melhor financiar resultados que recursos, de maneira que o governo deve se dedicar a atingir objetivos ou resultados públicos substantivos, ao invés de se concentrar estritamente no controle dos recursos públicos gastos para executar a tarefa, porquanto, transformam esses sistemas para torná-los mais orientados aos resultados.⁷⁶

É certo que, no Brasil, por decisão do governo federal, a Gestão por Resultados surge a partir da Reforma do Estado Brasileiro de 1995, com interveniência do então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como instrumento de reforma e modernização deste, de modo a viabilizar a criação de novas instituições legais e organizacionais, que viessem a permitir uma burocracia profissional e moderna, com condições de gerir o Estado.⁷⁷

Note-se que a mencionada reforma foi pensada e levada adiante, em função das nossas necessidades, dos nossos problemas e adaptada às nossas realidades, de modo que essa nova concepção de gestão da administração pública brasileira, passou a contribuir à mudança de cultura

⁷³ Conforme art. 46, do Decreto Estadual nº 29.910/2009.

⁷⁴ Vide Decreto Estadual nº 31.198, de 30/04/2013 (DOE de 02/05/2013) – que institui o Código de Ética e Conduta da Administração Pública Estadual, e dá outras providências.

⁷⁵ De acordo com DENHARDT, Robert B.. Teoria da administração pública. Tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

⁷⁶ Conforme OSBORNE e GLAEBER, 1992 *apud* DENHARDT, 2012.

⁷⁷ MATIAS-PEREIRA, José. Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

no âmbito da administração pública no país, buscando consolidar uma administração pública profissional orientada para resultados, tendo como propósito responder às demandas da sociedade de forma efetiva.⁷⁸

Na esteira deste relevante movimento, o Governo do Estado do Ceará, por ocasião da implementação do Plano de Governo de 2003 – 2006, denominado “Ceará cidadania, crescimento com inclusão social”, propôs um novo modelo de Gestão Pública para o Estado, diante da necessidade de que fossem realizadas amplas reformas estruturais, institucionais e, bem assim, na forma de lidar com a coisa pública.⁷⁹

Como motivação à implementação dessa importante iniciativa, registre-se que, até então, havia um descompasso das ações promovidas pelas gestões, que foram alcançadas até então, em relação às questões sociais enfrentadas pelo Estado, à época, inobstante reconhecido o considerável avanço alcançado pela economia estadual, contudo, sem que se tenha significado melhoria substancial na qualidade de vida da maioria dos cearenses,⁸⁰ fato este anotado pelo Banco Mundial,⁸¹ e acatado pelo Governo do Estado.

Diante deste cenário, e, a partir de então, o Governo do Estado do Ceará sentiu-se estimulado a introduzir uma nova filosofia de trabalho, denominada Gestão Pública por Resultados – GPR, inspirada nos ditames da Nova Gestão Pública, onde o foco de sua interveniência estaria concentrado nos beneficiários das políticas públicas e nas ações governamentais, que, por sua vez, passariam a ser orientadas para os resultados de desenvolvimento.⁸²

Este novo modelo, que o Governo do Estado do Ceará passou a adotar, fomentou-lhe a internalizar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão, compreendendo-o como cliente primaz, velando pela busca de padrões de excelência no tocante a eficiência, a eficácia e a efetividade, diga-se de passagem, com ética e transparência, envidando esforços para a redução de custos em prol da sociedade, no compromisso ideal de satisfação às demandas dos cidadãos cearenses.^{83 84}

⁷⁸ MATIAS-PEREIRA, José. Curso de gestão estratégica na administração pública. – São Paulo: Atlas, 2012.

⁷⁹ MEDEIROS, Ana Cristina Cavalcante *et al.* Gestão pública por resultados: a experiência do Estado do Ceará comparada ao modelo canadense. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Fortaleza, nº 36, out. 2009.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ BANCO MUNDIAL. Brasil: estratégias de educação da pobreza no Ceará. O desafio da modernização incluídas. Brasília: Banco Mundial, 2003.

⁸² HOLANDA, Marcos Costa *et al.* Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará. Nota Técnica, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, Fortaleza, nº 11, out. 2004.

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Vide* Decreto Estadual nº 27.524, de 09/08/2004 (DOE de 10/08/2004) – que institui e disciplina o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – COGERF, o Grupo Técnico de Gestão por Resultados, o Grupo Técnico de Gestão Fiscal e o Grupo Técnico de Gestão de Contas, e dá outras providências.

Como consectário lógico, já a partir do ano de 2003, com o advento do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, o Governo do Estado do Ceará concedeu legítima capacidade a este significativo instrumento, dotando-lhe da função social de combater a pobreza e a desigualdade social em todo o seu território, distinguindo-o com profunda aderência à Gestão por Resultados.

Perceba-se que esta aderência restou sacramentada no âmbito do planejamento governamental, observados os Planos Plurianuais sequencialmente fixados,⁸⁵ a contar do marco inicial (2003 – 2006), o que fez constituir uma relação histórica do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, à Gestão por Resultados, e porque não dizer, cunhada como premissa influenciadora à implementação de políticas públicas resolutivas, direcionadas ao alcance de resultados substanciosos, os quais, externados diante da missão institucional em produzir benefícios assistenciais e/ou estruturantes, configuram-se na entrega de produtos próprios, direcionados à consecução da inclusão social de pobres e extremamente pobres no território do Estado do Ceará.

Demonstração cabal de todo este assentimento, infere-se quando da análise do complexo de dados, consolidado no âmbito do conjunto de Relatórios de Desempenho Físico Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, que foram construídos ao longo do período de 2004 a 2020, os quais, disponíveis publicamente,⁸⁶ exprimem a funcionalidade do modelo de gestão “fecopiano” em vigência, que, por sua vez, induz ao crescimento gradativo da eficiência de suas políticas, pelo qual experimenta o Estado do Ceará, especialmente no tocante ao combate à pobreza e a extrema pobreza, bem como, no enfrentamento da desigualdade social.

A considerar, no decorrer deste longo período, à luz da junção dos mencionados Relatórios, uma série histórica de variantes relacionadas ao Desempenho Financeiro, quais sejam, orçamento, receita, deliberações, empenho, pagamento e despesas, em consonância com outras tantas variantes, desta feita correspondentes ao Desempenho Físico, é dizer, secretarias, projetos, resoluções, regiões, municípios e beneficiários, deduzir-se-á, ano a ano, a expressiva execução alcançada, no geral, pelo Fundo Especial de Gestão.⁸⁷

Com efeito, pelas circunstâncias anteriormente esposadas, depreende-se, por parelha, que esta expressiva execução tem gerado um significativo, e, porque não dizer, estreito alinhamento do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, traduzida como um movimento mundial patrocinado, desde 2015, pelas Nações Unidas,

⁸⁵ A exemplo da Lei Ordinária Estadual nº 17.160, de 27/12/2019 (DOE de 30/12/2019) – que dispõe sobre o plano plurianual 2020-2023.

⁸⁶ Vide página eletrônica oficial do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP: fecop.seplag.ce.gov.br, aba “gestão”, ícone “desempenho”.

⁸⁷ Vide página eletrônica oficial do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP: fecop.seplag.ce.gov.br, aba “gestão”, ícone “financeiro”.

como um apelo global à ação para acabar com a pobreza,⁸⁸ de proteger o meio ambiente e o clima, além de garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

Como consectário lógico, e a título exemplificativo, para fins de demonstração da consecução de resultados que impactaram, significativamente, a vidas das pessoas pobres e extremamente pobres no Estado do Ceará, cumpre destacar que, em 2004, as ações do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, contemplaram 124.820 pessoas, enquanto que, em 2020, o conjunto de beneficiários superou o quantitativo de um pouco mais de 6 milhões de cearenses, aquinhoados com políticas públicas de relevâncias assistenciais e estruturantes, notabilizadas pela capacidade de melhorar a qualidade de suas vidas.^{89 90}

Por derradeiro, destacam-se evidências que dão conta de que, no Estado do Ceará, durante considerável período (2005 – 2015), houveram quedas graduais, quanto aos percentuais de pessoas em situação de pobreza (de 43,2% para 21,3%), e em situação de extrema pobreza (de 17,4% para 8,7%),⁹¹ inobstante estudos recentes apontam para o fato de que, observados os critérios neles estabelecidos, nos últimos anos (2016 a 2018), os índices relativos aos quadros da pobreza, e da extrema pobreza, voltaram a crescer, aqui demonstrados pelos percentuais de 50,7% (2016), 46,8% (2017) e 46,9% (2018), em relação a pobreza, e 6,9% (2016), 6,8% (2017) e 7,00% (2018), no tocante a extrema pobreza,⁹² o que, indubitavelmente, remete à necessidade de melhoria contínua da Gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.⁹³

⁸⁸ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável no Brasil – (1) Erradicação da Pobreza: erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares.

⁸⁹ Fonte: Relatórios de Desempenho Físico Financeiro (2004 – 2020), do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP / Coordenadoria de Promoção de Políticas de Combate à Pobreza – CPCOP, da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG.

⁹⁰ Em função da ocorrência de estado de calamidade pública, diante da emergência de saúde pública, de importância internacional, relacionada ao novo coronavírus (Covid 19), conforme declarado no Decreto Legislativo nº 543, de 03/04/2020 (DOE de 03/04/2020), expedido pela augusta Assembléia Legislativa do Estado do Ceará – ALCE, os esforços governamentais, implementados no combate à pobreza, tiveram um expressivo foco nas áreas assistencial e saúde, pelo que foram contemplados um contingente de 6.044.694 pessoas.

⁹¹ INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ – 2015. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2017.

⁹² INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ – 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2020.

⁹³ Conforme estudo do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, a população do Estado do Ceará é de 9.073.000 pessoas, sendo 4.255.237 vivendo na condição de pobreza, e, dentro deste universo, 635.110 pessoas em situação de extrema pobreza (INDICADORES SOCIAIS DO CEARÁ – 2018. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, 2020). Note-se que, para fins de definição do público alvo dos programas e projetos executados com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, considera-se, como critério de mensuração da população pobre, o rendimento familiar inferior a ½ salário mínimo, e, para a definição da população extremamente pobre, adota-se o rendimento domiciliar *per capita* até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) em 2018 – critério do Programa Bolsa Família, conforme Decreto Federal nº 9.396, de 30/05/2018 (DOU de 01/06/2018).

2.5 Conclusão

Superada toda uma narrativa descritiva, e, por conseguinte, tendo sido exaustivamente explorado o modelo de gestão do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, do Estado do Ceará, denota-se um composto institucionalizado organicamente, estatuído sob o prisma da legalidade, que o instrumentaliza mediante preceitos, a se ocupar em balizar eixos estruturante, organizacional e operacional, encontrando num complexo de elementos fundantes que o constitui, de cuja conjugação se infere a funcionalidade necessária, a inclinar a produção estratégica de resultados beneficiadores, e socialmente incluídos, externados por meio de políticas públicas processadas planejadamente, e sob o auspício dos controles interno e externo, direcionadas a serviço da população pobre e extremamente pobre do território alencarino.