



UNIVERSIDADE INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA (DEAAD)
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – ICSA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

TATIANA DE LIMA SOUSA

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS INSTRUMENTOS PARA A REDUÇÃO
DA POBREZA EXTREMA E DESIGUALDADE SOCIAL. Diagnóstico de
aplicação ao Município de Pentecoste – CE. 2017

REDENÇÃO - CE

2018

TATIANA DE LIMA SOUSA

**A ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS INSTRUMENTOS PARA A REDUÇÃO
DA POBREZA EXTREMA E DESIGUALDADE SOCIAL.** Diagnóstico de
aplicação ao Município de Pentecoste – CE. 2017

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), Diretoria de Educação Aberta e a Distância, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. ^o Ms. C. Francisco Wilson Ferreira da Silva

REDENÇÃO - CE

2018

S184I.Sousa,. Tatiana de Lima.

A Assistência Social e os Instrumentos para a Redução da Pobreza Extrema e Desigualdade Social. Diagnóstico de Aplicação ao Município de Pentecoste – CE. 2017.

00 fl: il.-

Monografia (Pós graduação *latu sensu*). Especialização em Gestão Pública Municipal.Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).

Orientador: Prof. ° Msc. Francisco Wilson Ferreira da Silva

1 – Educação. 2 – Magistério. 3 – FUNDEB. 4 – Valorização.
I. Título

DD. 028.535

UNILAB (BC) CDU. 869.0 (81) 09-053.7

FOLHA DE AVALIAÇÃO

A monografia intitulada *A Assistência Social e os Instrumentos para a Redução da Pobreza Extrema e Desigualdade Social. Diagnóstico de Aplicação ao Município de Pentecoste – CE. 2017*, de autoria de Tatiana de Lima Sousa, sob orientação do Prof. Ms.C. Francisco Wilson Ferreira da Silva, apresentada em sessão pública ao Programa Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Diretoria de Educação Aberta a Distância, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), da Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal, foi aprovada em 7/7/2018, pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.º Ms.c. Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestre em Economia (Setor público) pela Universidade Federal do Ceará (UFC)
Orientador (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Rejane Felix Pereira

Doutorado em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

Prof.ª Dra. Maria Ivoneide Vital Rodrigues

Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará
Examinadora Interna 02 (PPGPM-UNILAB)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, porque Ele é bom o tempo todo!

Aos meus pais, irmãos e irmãs, que são minhas fontes de inspiração e força.

Por fim, agradeço a todos que construíram, conosco, à elaboração e execução deste trabalho. Gratidão!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as minhas realizações, sobretudo, pela trajetória da minha vida;

À minha família: Hosana Lima (mãe), Jonas Ferreira (pai), Fredson Lima, Edson Lima, Edvan Lima, Edivar Lima (irmãos), Edna Lima, Elisangela Lima, Elizeuda Lima (irmãs), pelo apoio e pela fortaleza;

Ao meu namorado, Thales Habib, por não desistir de mim nos momentos de “crises”, na elaboração desta monografia e no decorrer deste curso. Ao meu cunhado e padrinho Francisco Antônio por todas as vezes que esteve a minha disposição.

Aos meus amigos Ellen Delfino, Jorge Amorim e Isadora Sena, por todo apoio, afeto, companheirismo e amor.

Aos meus colegas de curso, que colaboraram nesta caminhada: Ailton Lima, Angerline Lima, Nayane Queiroz e Ruthe Dias, o sabor da vitória é mais gostoso quando é vivenciados por todos nós. Do início ao fim!

A todas as pessoas que contribuíram de alguma forma na realização deste trabalho, de modo especial: Estela Cunha e Fábria Gondim. Meninas, vocês me salvaram!

Gratidão!

“As pessoas costumam dizer que a motivação não dura sempre. Bem, nem o efeito do banho, por isso recomenda-se diariamente”.

- Zig Ziglar

RESUMO

A monografia “A Assistência Social e os Instrumentos para a Redução da Pobreza Extrema e Desigualdade Social. Diagnóstico de Aplicação ao Município de Pentecoste – CE 2017” propõe uma análise dos gastos relacionados com programas de ações de combate à pobreza extrema e a desigualdade social, no município de Pentecoste-CE. Os referidos dados foram colhidos nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) referente aos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017, publicados no Portal da Prefeitura Municipal disponíveis na Internet. A pergunta que a move se resume em: Como a gestão municipal administra o orçamento destinado a ações de combate à pobreza? A partir da análise dos instrumentos de planejamento iremos averiguar o montante dos recursos utilizados para as ações de combate à pobreza, buscando perceber se houve uma possível redução da pobreza e das desigualdades sociais pelos usuários da política de assistência social.

Palavras-Chave: Assistência Social. Pobreza. Políticas Públicas. Instrumento de Planejamento Municipal.

ABSTRACT

The monograph "Social Assistance and the Instruments for the Reduction of Extreme Poverty and Social Inequality. Diagnosis of Application to the Municipality of Pentecoste - CE 2017" proposes an analysis of the expenses related to programs of action to combat extreme poverty and social inequality, in the municipality of Pentecoste-CE. These data were collected in the planning instruments (PPA, LDO and LOA) for the 2014, 2015, 2016 and 2017 exercises, published on the City Hall Portal available on the Internet. The question that moves it is summarized in: How does municipal management manage the budget allocated to actions to combat poverty? From the analysis of the planning instruments, we will investigate the amount of resources used for actions to combat poverty, seeking to understand if there was a possible reduction of poverty and social inequalities by users of social assistance policy.

Keywords: Social Assistance. Poverty. Public policy. Instrument of Municipal Planning.

LISTA DE ABREVIATURAS

CADÚNICO	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
FJP	Fundação João Pinheiro
FECOP	Fundo de Combate a Pobreza
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SICON	Sistema de Condicionalidades
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MTb	Ministério do Trabalho

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Tripé da Seguridade Social Brasileira	24
Figura 02	Mapa do Município de Pentecoste-Ce	33
Figura 03	Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1991, 2000 e 2010)	35
Figura 04	Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1991, 2000 e 2010) em Pentecoste – Ce.	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Dados Populacionais do Município de Pentecoste – Ce em duas décadas (1991, 2000 e 2010).	22
Tabela 2	Programas do Governo Executados em Pentecoste	27
Tabela 3	Número de Empregos Formais em Pentecoste – 2015	34
Tabela 4	Previsão de Valores a ser utilizado no Combate à Pobreza	37
Tabela 5	Alocação de Recursos da Assistência Social de Pentecoste	39

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	144
1.1. Contextualização	144
1.2. Justificativa	155
1.3. Problema da pesquisa.....	155
1.4. Hipótese	166
1.5. Objetivos	166
1.5.1 <i>Objetivo Geral</i>	166
1.5.1 <i>Objetivos Específicos</i>	166
1.6 Organização da Pesquisa	177
2 DESENVOLVIMENTO	18
2.1 Instrumentos de Planejamento do Orçamento Público	18
2.2 As facetas da pobreza extrema e da desigualdade social.	231
2.3 Assistência Social um direito de quem necessita.	233
3 METODOLOGIA.....	28
3.1 Ambiente da Pesquisa.....	28
3.2 Classificação da Pesquisa.....	29
3.2.1 Quanto aos Objetivos	29
3.2.2 Quanto aos Procedimentos	29
3.2.3 Quanto à Abordagem do Problema	29
3.2.4 Quanto as Técnicas a Serem Utilizadas na Pesquisa	30
4 ESTUDO DE CASO	322
4.1 O Município de Pentecoste.	322
4.2 Orçamento municipal de Pentecoste.....	366
4.2.1 Planejamento Plurianual (PPA)	377
4.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	377
4.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	38
4.3 Resultados do Estudo	39
5 CONSIDERAÇÕES GERAIS	411
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	433
REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS.....	444

1 INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

Por longo período de tempo o assistencialismo tem sido uma prática comum em nossa sociedade, tendo a Igreja como principal responsável por essas ações sociais, assim como as primeiras damas dos municípios e os políticos, de caráter não continuado, por essa razão compreendida como ação.

Para melhor compreensão da importância do papel desempenhado pela assistência, devemos voltar no tempo e lembrar um pouco da História do Brasil, com a finalidade de conhecer a sua estrutura econômica, com a necessária busca da compreensão dos problemas sociais enfrentados atualmente.

O Brasil possui raízes profundas do período colonial, tendo um caráter escravocrata, patriarcal, elitista e branca, acentuando cada vez mais na má distribuição de renda, contribuindo desta forma no aumento das desigualdades sociais.

Como herança escravocrata, a história registra que poucos possuíam terras e, conseqüentemente, renda, e muitos quase nada. Ao fato histórico registra-se, ainda, que após a libertação dos escravos eles simplesmente foram abandonados à própria sorte em terras desconhecidas, já que os negros eram trazidos dos países do continente africano.

Foi neste período que as favelas começaram a se formar e, hoje notamos que a grande maioria dos pobres são negros, afirmando desta forma que, no Brasil, a pobreza tem cor.

Ao se falar em pobreza, automaticamente associamos a fome. Ambos não significam apenas a falta de alimentação, moradia e renda, pois segundo SALAMA E DESTREMAU (2001, p. 113-114) *apud* SOUSA (2015, p. 13) “as condições de existência não se limitam unicamente aos aspectos materiais ou individuais (alimentação, renda) e incluem as relações sociais, o acesso ao trabalho, aos

cuidados, etc.". Portanto, muitas lutas aconteceram para que os nossos direitos fossem assegurados pelo Estado.

Veio então a Constituição Federativa do Brasil, que ficou conhecida por Constituição Cidadã em 1988, pois possuía um olhar mais humanizado para os problemas sociais, e a partir da sua promulgação, consolidou-se a política de assistência social como direito básico. O assistencialismo deixou de ser um "favorecimento", e passou a ser um direito à todos que dele necessitar.

A assistência, em conjunto com a previdência social e a saúde, compõe o tripé da seguridade social brasileira. Este é compreendido como um dos grandes avanços da política de assistência firmada constitucionalmente no campo dos direitos.

1.2. Justificativa

A escolha do tema desta monografia se deu a partir do ambiente de trabalho a qual a autora está inserida, atuando como orientadora social no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS no Município de Pentecoste – CE, desde 2016; além de seguir linha de pesquisa anteriormente concebida na graduação acadêmica: pobreza, fome, gênero e políticas públicas.

Justifica-se ainda, pelo fato da família da autora ter sido beneficiária de um programa de transferência de renda, e ter conseguindo romper com o ciclo de dependência do governo, e conseqüentemente o da pobreza, aumentando o interesse pelo tema que ora se relata.

1.3. Problema da pesquisa

A Constituição Federal de 1988 proporcionou grandes avanços considerados na área da assistência social, possibilitando desta forma uma melhor condição de vida a população carente, seja através da concessão de benefícios de transferência de renda como também por meio de cursos profissionalizantes para esses usuários.

Assim, esta monografia propõe uma análise do orçamento destinado a Secretaria de Assistência Social deste município, com objetivo de redução da pobreza extrema e da desigualdade social, por meio do Plano Plurianual através dos

instrumentos de planejamento. A pergunta norteadora a qual buscaremos responder é: Como a gestão municipal administra o orçamento destinado a ações de combate à pobreza? O foco como citado é buscar perceber se houve uma possível redução da pobreza e das desigualdades sociais pelos usuários da política de assistência social.

1.4. Hipótese

Segundo Silva e Menezes (2005, p. 86): “Para uma melhor formulação de hipótese requer, principalmente, um maior esclarecimento sobre a relação existente entre o problema e a hipótese, uma vez que a partir de articulação do problema é que o pesquisador pode elaborar suas hipóteses da pesquisa”.

A hipótese que se apresenta, em resposta a indagação do problema proposto, é que a utilização da rede socioassistencial, por meio das atividades executadas pela política da assistência social irá contribuir no combate a pobreza e desigualdade social.

1.5. Objetivos

1.5.1 Objetivo Geral

Pesquisar acerca da política de assistência social, assim como pobreza, fome e desigualdade social na sociedade brasileira, mais especificamente no município de Pentecoste, localizada a 86 km da capital cearense, buscando compreender seu contexto histórico e quais os mecanismos utilizados atualmente pela secretaria de Assistência Social do município em questão, afim de superar a pobreza e a desigualdade social.

1.5.1 Objetivos Específicos

- a) Identificar os mecanismos legais de introdução de instrumentos de superação das desigualdades sociais;
- b) Conceituar e definir assistência social;

- c) Verificar quais os principais programas de proteção social contidos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e
- d) Analisar os instrumentos de planejamento, exercícios de 2014 a 2017 do Município de Pentecoste, e averiguar o montante dos recursos utilizados para as ações de combate à pobreza.

1.6 Organização da Pesquisa

A pesquisa que se inicia, materializada em um trabalho monográfico, apresentará cinco capítulos: Introdução, Referencial Teórico, Metodologia, Estudo de Caso, e as considerações finais (conclusão).

A introdução apresentará a contextualização, a justificativa, o problema, as hipóteses, os objetivos, onde sucede-se a etapa de elaboração da organização de pesquisa, conhecido também como estrutura do trabalho.

O segundo capítulo trata do desenvolvimento do trabalho (referencial teórico) que corresponde a fundamentação teórica da pesquisa.

O terceiro capítulo enfoca a metodologia utilizada apresentando o ambiente de pesquisa e a sua classificação.

No quarto capítulo corresponde ao estudo de caso onde será abordado o Plano Plurianual – PPA do município de Pentecoste-Ce, entre os anos de 2014-2017, que consiste na análise orçamentária destinada em ações de combate à pobreza extrema e a desigualdade social.

Em seguida, tem-se as considerações finais que irá apresentar os resultados da pesquisa, apresentando se os objetivos foram alcançados, se o problema foi respondido e as hipóteses confirmadas.

E, por fim, as referências bibliográficas apresentando toda a fonte de pesquisa utilizada para a concretização do trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO

O trabalho aqui apresentado retorna ao tema da assistência social como possível redutora da pobreza extrema e da desigualdade social através do acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas do governo, buscando demonstrar, dentre outros aspectos, que os programas de transferência de renda mais especificamente o Bolsa Família, vem obtendo bons resultados no combate à pobreza e a desigualdade social.

2.1 Instrumentos de Planejamento do Orçamento Público

Seguindo a Constituição Federal, o sistema de planejamento no país orienta-se nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anuais (LOA).

Portanto, faz-se necessário compreender o ciclo orçamentário antes de adentrarmos nos instrumentos de planejamento. Segundo SILVA (2008, p. 78):

O ciclo orçamentário possui uma natureza dinâmica, complexa e diversificada. Dinâmica, porque suas fases são constantemente ajustadas às escolhas dos atores políticos e a dinâmica macroeconômica. Complexa, pois envolve fatores econômicos, financeiros, legais, políticos, contábeis e administrativos. Diversificado, porque engloba um amplo leque de temáticas, abordadas por meio de um número de ações.

O ciclo orçamentário, desde a sua concepção, alterações que serão realizadas no decurso da sua execução, e efetiva conclusão estão intrinsecamente concatenados, distribuído em várias etapas.

Temos por exemplo o Empenho, que representa a maneira em que a administração executa a verificação antecipada das despesas, assim como balancetes, relatórios de andamento dentre outros.

Outros exemplos seriam o estudo e aprovação, que nada mais é que a fase de competência do Poder Legislativo, e, segundo KOHAMA (2003, p. 69), “seu significado está configurado na necessidade de que o povo, através de seus representantes, intervenha na decisão de suas aspirações, bem como na maneira de alcançá-las”, e segue afirmando que “a execução do orçamento constitui a

concretização anual dos objetivos e metas determinados para o setor público, no processo de planejamento integrado, e implica a mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros” (KOHAMA, 2003, p. 70).

Trataremos agora da base de elaboração do sistema de planejamento o Plano Plurianual, diretriz para a elaboração da LDO e da LOA.

O Plano Plurianual (PPA) tem por objetivo apresentar os planos e metas do governo durante 4 anos. De acordo com o artigo 167, § 1º “[...] nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”, mas segundo o PPA de Pentecoste-CE "podem ocorrer incertezas e oportunidades, que tornem necessário novas discussões e possíveis modificações dos objetivos inicialmente propostos" (PENTECOSTE, 2017, p. 7), já que se trata de um Plano, tendo como reflexo as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias anuais dos exercícios financeiros dos anos subsequentes.

De iniciativa do Poder Executivo, a mesma “[...] estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, como afirma o § 1º do artigo 165 da Constituição. Ligando desta forma os processos de planejamento e de orçamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, que também é de iniciativa do Poder Executivo, possui validade para um exercício e tem por objetivo orientar na elaboração dos orçamentos anuais.

Após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como objetivo estabelecer normas a responsabilidade dos gestores com relação às finanças públicas, foi incorporado dois anexos na LDO: de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. É nas metas fiscais, que “são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios, e que dão uma dimensão da austeridade dessa política”; já no anexo de Riscos Fiscais, “são enumerados os passivos contingentes, ou seja, aquelas dívidas que ainda não estão contabilizadas como tal, mas que, por decisão judicial, poderão vir a aumentar a dívida pública”, na forma prevista no § 3.º do art. 4.º da LC 101/00 (BRASIL, 2000) e § 2º, do artigo 165, a Constituição Federal de 1988.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Portanto, a LDO busca estabelecer metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, orientado na elaboração do Orçamento, estabelecendo por fim, a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Por último, mas não menos importante vem a Lei de Orçamentos Anuais, que significa o orçamento anual em si, a qual encontramos todos os gastos do governo para o próximo ano de forma detalhada, através dos três tipos de orçamentos, tais como: de orçamentos fiscal, da seguridade social e de aquisições das estatais.

O orçamento fiscal e da previdência social tem por objetivo discriminar os gastos com a manutenção, máquina pública, desembolsos com saúde, educação, defesa, estradas portos, benefícios previdenciários, folha de pessoal dentre outros, e as receitas previstas na arrecadação, abrangendo toda a administração pública direta e indireta. Já os investimentos das estatais abrangem todas as instituições que a União possua a maioria do capital social com direito a voto.

O Orçamento Anual tem por obrigação apresentar todas as ações indispensáveis para alcançar os objetivos planejados no plano plurianual, seguindo às metas determinadas na lei de diretrizes.

Assim como a gestão privada, na gestão pública deve-se buscar novas abordagens de avaliação de desempenho (sobretudo das políticas públicas voltadas e planejadas pela administração) e de resultado obtidos através da execução de planos, programas e projetos governamentais.

Por meio da observação da estrutura orçamentária, dos programas, projetos e atividades, como também nos indicadores econômicos, financeiros e administrativos, pode-se analisar o grau de eficiência e eficácia das ações do Estado. Após toda essa explicação, notamos que essas três siglas são responsáveis por definir o orçamento do governo.

2.2 As facetas da pobreza extrema e da desigualdade social

A palavra pobreza possui diversos fatores negativos, tem vários significados e pode ser percebida de forma diferente dependendo do lugar onde o indivíduo está inserido. Desta forma, essa mesma pobreza apresenta-se de forma diferente na zona rural e na zona urbana.

De acordo com Mocelin (2010):

Segundo alguns estudos, no caso brasileiro, a pobreza rural é relativamente maior que a urbana, mas em números absolutos a urbana afeta o maior número da população, principalmente após o acentuado processo de urbanização do século passado. (MOCELIN, 2010, p. 2)

E segue afirmando que “a pobreza rural distingue-se da urbana pelo acesso às políticas públicas” (MOCELIN, 2010, p. 2). Segundo a mesma, na zona rural existem fatores que dificultam este acesso como a falta de informação e a distância de políticas públicas como saneamento básico, tratamento de água potável e muitas vezes falta de educação, pois em diversos interiores dos municípios, os alunos têm que se deslocar até a sede, em carros precários, chamados de “pau de arara”, para poderem ter acesso à escola e que em períodos chuvosos este deslocamento se torna quase sempre inacessível. Como vimos agora a pouco, a extrema pobreza na cidade de Pentecoste concentra-se em maior número na zona rural.

As dificuldades da zona urbana são diferentes, pois “o problema é conseguir atender a todos, já que houve uma grande migração da população rural para as grandes cidades em busca de melhores condições de vida” (SOUSA, 2015, p. 19). Podemos perceber esse êxito rural ao analisar os dados populacionais do município de Pentecoste:

Tabela 1. Dados Populacionais do Município de Pentecoste – Ce em duas décadas (1991, 2000 e 2010).

POPULAÇÃO	POPULAÇÃO (1991)	POPULAÇÃO (2000)	POPULAÇÃO (2010)
POPULAÇÃO TOTAL	32.252	32.600	35.400
POPULAÇÃO RESIDENTE MASCULINA	16.310	16.539	17.899
POPULAÇÃO RESIDENTE FEMININA	15.942	16.061	17.501
POPULAÇÃO URBANA	16.591	19.212	21.394
POPULAÇÃO RURAL	15.661	13.388	14.006

Fonte: PNUD, Ipea e FJP. Elaborado pela autora.

Ao analisar a população da zona rural deste município, nota-se que nos anos de 1991 a 2000 houve uma migração de mais de 2000 mil pessoas para outras cidades incluindo a capital cearense. Mas, que entre os anos de 2000 a 2010 ocorreu uma diminuição migratória desta população comparada aos anos anteriores. Sabe-se que esta população pobre muitas vezes não possui nenhuma ou quase nada de qualificação, ficando desta forma a mercê da sorte, com trabalhos precários e dependentes do governo.

Nota-se que a pobreza, não está relacionada somente à renda, porém esta é a forma mais sentida diante da sociedade. Segundo Barros et al (2001, p.7) *apud* Mocelin (2010, p. 03) “pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”, isso faz com que automaticamente associamos à necessidades básicas e fisiológicas do ser humano. Partindo deste pressuposto trazemos a definição dessas “necessidades”, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (1976):

Necessidades básicas incluem um requerimento mínimo por família num plano do consumo privado: alimentação adequada, vestuário, bem como

alguns móveis e equipamentos para o domicílio. Em segundo lugar, inclui serviços essenciais ofertados para e pela comunidade no sentido amplo, tais como água potável, saneamento, transporte público, saúde, educação e serviços culturais [...] O conceito de necessidades básicas deve se inscrever no contexto do grau de desenvolvimento econômico e social da nação como um todo. (OIT, 1976)

Portanto, não se pode reduzir a pobreza somente a questão da renda, mas sim a privação de saciar essas necessidades. Desta forma, compreende-se que para acabar com a pobreza, faz-se necessário uma nova redistribuição de renda, maiores investimentos na educação pública, em criação de novos empregos, melhoria da saúde pública dentre outras, buscando uma maior integração social nesses espaços.

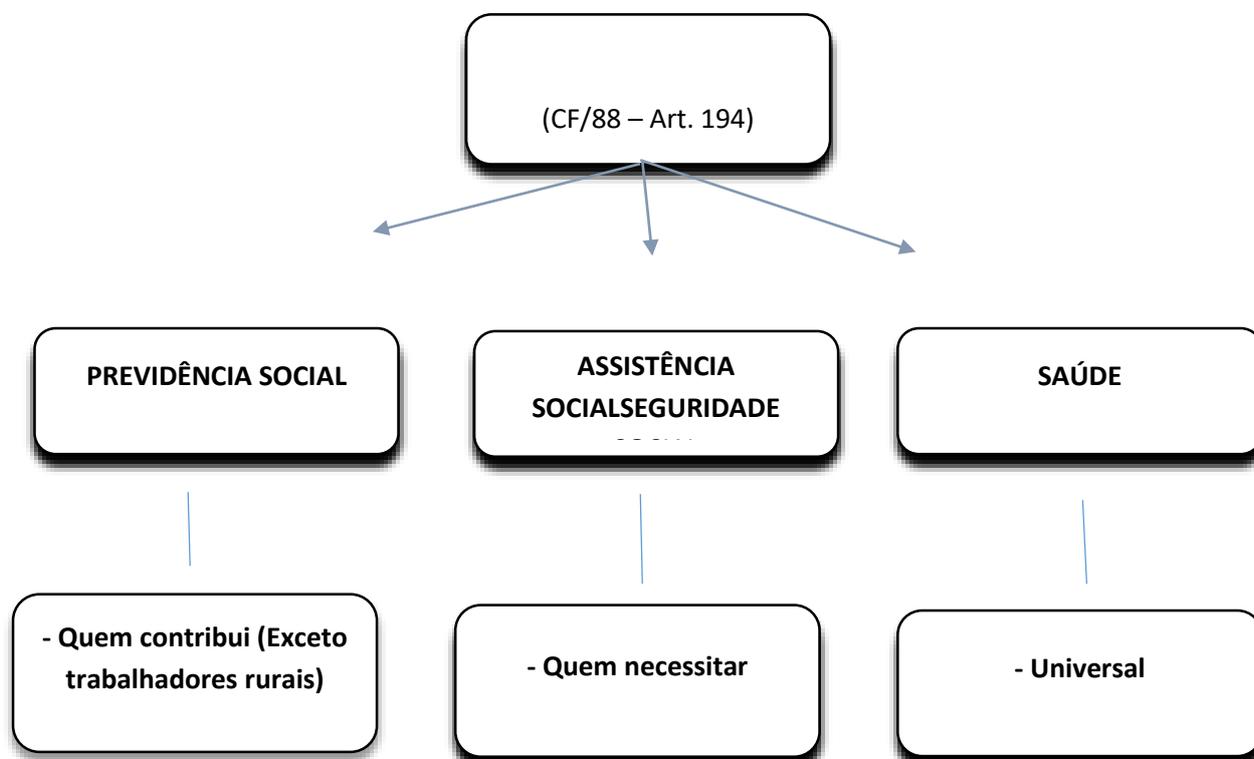
Para Lavinias (2003) “os pobres não são aqueles que se encontram excluídos da sociedade ou a sua margem, mas os que, fazem parte desse orgânico, são contemplados por medidas assistenciais”, nesse sentido, a pobreza vem sendo compreendida e encarada como privação econômica, “não sendo alvo de políticas que atinjam suas causas determinantes, mas que se limitam a amenizar seus efeitos” (CUNHA, 2010, p. 36). Diante do exposto, iremos agora tratar sobre a política de assistência social, política essa responsável por assegurar os cidadãos que vivem em situação de vulnerabilidade social.

2.3 Assistência Social um direito de quem necessita.

Para nos situarmos no tempo, voltaremos para meados da década de 80, o fim da ditadura militar no Brasil, onde o país passa por um período de redemocratização acompanhado de várias conquistas, como por exemplo, abertura política, participação popular através dos movimentos sociais, criação de novos partidos e eleições diretas. Foi promulgada a nova Constituição Federativa do Brasil em 1988, que ficou conhecida como a “constituição cidadã”, por conta da ampliação e garantia dos direitos sociais.

O que antes era compreendido e combatido através de favores e benesses passa ser garantido por lei e se torna obrigação do Estado. O pobre que sobrevivia de ajudas e caridades cede o lugar para o cidadão possuidor de direitos e deveres. Surge então o Tripé da seguridade social:

Figura 1. Tripé da Seguridade Social Brasileira



Fonte: Elaborado pela autora.

Seguridade social em outras palavras significa proteção social. A mesma foi conquistada através de reivindicações e lutas históricas da classe trabalhadora e dos movimentos sociais. Como vimos a Política de Assistência Social, juntamente com a previdência social e a saúde, fazem parte do tripé da seguridade social. Significa, portanto, que é direito social do cidadão e dever do Estado. As mudanças seguem através da gestão democrática participativa e descentralizada, aonde a participação popular faz-se necessário, seja nos conselhos ou nas conferências municipais.

Uma lei muito precisa na luta por garantia de direitos, mas, segundo Cunha (2010) as práticas assistenciais tiveram caráter focalista e assistencialista indo contramão no processo de afirmação enquanto política pública.

Segundo Cunha:

Quando todos acreditavam que o Sistema de Proteção Social Brasileiro estava se direcionando para o campo da universalização dos direitos sociais, o que ocorria na verdade era o retrocesso na oferta dos serviços sociais básicos, cada vez mais focais. (CUNHA, 2010, p. 35)

Para a autora, essa forma de atuação demonstra uma política ainda mais segmentada e seletiva, pois seleciona-se os pobres dos mais pobres, invisibilizando cada vez mais a população carente.

Segundo Telles (2001 *apud* Yazbek, 2005, p. 225 *apud* Cunha, 2010, p. 35) “as políticas acabam sendo o lugar dos não direitos e da não cidadania lugar a que o indivíduo tem acesso, não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído”. Percebe-se desta forma que, as políticas sociais focaram em combater somente a extrema pobreza deixando de atender indivíduos que também vivem em situação de vulnerabilidade social.

Um exemplo dessas políticas sociais seriam os programas de transferência de renda, que tem como objetivo romper o ciclo intergeracional da pobreza, articulando a outras políticas como saúde, educação e assistência social, buscando desta forma combater a pobreza, a desigualdade social e econômica. O Programa Bolsa Família – PBF seria o exemplo mais conhecido de transferência direta de renda, que beneficia famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, que possuíam uma renda *per capita* mensal de até R\$ 77,00.

Este programa integra o Plano Brasil Sem Miséria e possui condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias para permanecer inseridas no programa. Frequência escolar, vacinação em dia, pré-natal, renda *per capita*, fazem parte das condicionalidades a serem cumpridas. Caso venha acontecer o descumprimento dessas condicionalidades, a família recebe advertências de acordo com o histórico de descumprimento, que fica registrado a partir das informações das famílias que constam no Cadastro Único – CadÚnico, do Sistema de Benefícios ao Cidadão – Sibec e no Sistema de Condicionalidades – Sicon do MDS¹.

Essas advertências funcionam da seguinte maneira: Primeiramente a família recebe uma advertência, ela é comunicada de que algum membro deixou de cumprir alguma condicionalidade, mas permanece recebendo o benefício. Caso ocorra novamente, a família tem o benefício bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela. A terceira vez que a família deixa

¹ Retirado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades> Acesso em: 13.05.2018.

de cumprir as condicionalidades, ocorre à suspensão do benefício durante dois meses e não receberá os valores referentes a esse período, e por fim, caso ocorra novamente, a família tem seu benefício cancelado, deixando desta forma de participar do BF.

Essas informações são repassadas ao Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, principal meio de proteção social básica, responsável por acompanhar as famílias através do Serviço de Proteção e Atenção Integral a Família – PAIF, e que a partir dele se organiza os demais serviços referenciados ao CRAS. Após notificações, a família que está em descumprimento deve procurar o CRAS, aonde as técnicas de nível superior orientam na resolução do problema e repassam as informações atualizadas ao CadÚnico.

Portanto, a assistência social funciona através de uma rede socioassistencial por meio de equipamentos específicos para cada caso, desde a proteção social básica à proteção social complexa. Mas, no caso de Pentecoste, o município tem por obrigação atender somente a proteção básica e média. A básica representada pelo CRAS tem por objetivo prevenir de riscos às famílias em situação de vulnerabilidade social, através do desenvolvimento de potencialidades, fortalecendo os vínculos familiares e comunitários, por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A proteção social especial está dividida em duas: A Proteção Social Especial de Média Complexidade e a Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Como citado, Pentecoste tem por obrigação oferecer a de média complexidade, que é representada pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, responsável por acompanhar famílias que tiveram seus direitos violados.

O Governo Federal, através do Ministério do Desenvolvimento Social financia diversos programas sociais em busca de erradicar não somente a pobreza extrema, mas atender a outras necessidades tais como acessibilidade com pessoas idosas e deficientes, consumo a água potável dentre outras. O governo possui mais

de 30 programas sociais², citaremos abaixo os programas a qual o município executa através das suas secretarias:

Tabela 2. Programas do Governo Executados em Pentecoste.

Nº	PROGRAMAS
01	Benefícios Eventuais
02	Cadastro Único
03	Carteira do Idoso
04	Cisternas nas Escolas
05	Criança Feliz
06	Programa Bolsa Família
07	Programa Cisternas – Água para Consumo Humano
08	Programa de Aquisição de Alimentos – PAA
09	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV
10	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias de Indivíduos – PAEFI
11	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

Fonte: Elaborado pela autora.

Portanto, nota-se que a assistência social obteve avanços significativos desde a sua consolidação em 1988, mas está longe de sanar com os problemas da fome e da desigualdade social. Vimos também que a mesma funciona através de uma rede socioassistencial na busca atender famílias inseridas não somente na extrema pobreza, mas que sofram algum tipo de vulnerabilidade social e que venha dela necessitar.

² Retirado de: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=210> Acesso em: 27/05/2018

3 METODOLOGIA

Esta seção apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa. A metodologia da pesquisa tem a finalidade de evidenciar as técnicas e processos utilizados para atingir os objetivos do trabalho.

O embasamento metodológico consiste na revisão bibliográfica das temáticas propostas, a fim de garantir a observância conceitual adequando aos instrumentos de pesquisa e de campo.

Portanto, é na metodologia que o pesquisador saberá quais instrumentos necessários para solucionar o problema central, a qual o autor se propôs pesquisar, observando, coletando e analisando os dados.

3.1 Ambiente da Pesquisa

Segundo Lakatos (2003), a coleta de dados divide-se em duas fases: a documentação indireta e direta. A documentação indireta, seria a pesquisa documental e bibliográfica, já a direta subdivide-se em duas: a observação direta intensiva e extensiva. A intensiva possui técnicas como observação e entrevista, já a observação direta extensiva, possui questionários, formulários, medidas de opinião e de atitudes, testes, dentre outras técnicas.

Desta forma, esta pesquisa baseia-se na documentação indireta, através da pesquisa bibliográfica em livros, revistas, artigos, pesquisas eletrônicas na Rede Mundial de Computadores (*internet*), dentre outras, tendo como foco a análise do orçamento destinado a Secretaria de Assistência Social – SAS, assim como acerca das políticas públicas como possíveis redutoras da pobreza extrema e da desigualdade social, seus principais meios de atuação e como está o debate atualmente de acordo com os estudiosos desta área.

3.2 Classificação da Pesquisa

A referida pesquisa classifica-se em quatro aspectos importantes: Quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos, quanto à abordagem do problema e quanto às técnicas a serem utilizadas.

3.2.1 Quanto aos Objetivos

Para Gil (1996, P. 48), uma de suas características está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática.

A análise que constitui esse trabalho monográfico é de caráter descritivo, pois irá descrever os mecanismos utilizados pela assistência social em busca da redução da pobreza extrema e da desigualdade social no município de Pentecoste-CE, como a sua atuação na referida cidade, observadas no estudo para a obtenção das respostas às indagações contidas na Introdução.

3.2.2 Quanto aos Procedimentos

Como citado acima, o presente trabalho foi desenvolvido por meio de ampla consulta bibliográfica baseado em pesquisadores que tratam do assunto, em leis, e análise de dados dos sítios do Governo Federal, como também do Plano Plurianual do município de Pentecoste contidos na Rede Mundial de Computadores (*internet*).

A partir do referencial teórico (revisão de literatura), o desenvolvimento deste trabalho se dará através de estudo de caso, visando observar a atuação dos gestores municipais ao administrar um orçamento de R\$ 350.000,00 para 4 anos na rubrica em ações de combate à pobreza, por meio dos sítios do governo contidos na *internet*.

3.2.3 Quanto à Abordagem do Problema

Existem dois tipos de abordagem de pesquisa: qualitativa e quantitativa, a escolha dependerá do tipo de dados a serem analisados. Segundo BEUREN (2008, p. 80), tem como objetivo “conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”

através das entrevistas realizadas. Os estudos de pesquisa qualitativa diferem entre si quanto ao método, à forma e aos objetivos.

Para GODOY (1995), existem quatro características que permitem classificar uma pesquisa em qualitativa:

- 1) O ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento;
- 2) O caráter descritivo;
- 3) Significado que as pessoas dão às coisas e
- 4) A sua vida como preocupação do investigador; e o enfoque indutivo.

No que diz respeito ao método quantitativo, sabe-se que o mesmo é um estudo estatístico, que busca analisar numericamente as hipóteses levantadas acerca do problema de pesquisa.

Desta forma, essa pesquisa fundamenta-se no método quantitativo, pois iremos analisar como mencionado acima, o orçamento destinado ao combate à pobreza, mais especificamente o Plano Plurianual. Analisaremos também alguns dados acerca do município em questão, como por exemplo, a quantidade populacional residente na zona rural e na zona urbana, a quantidade de empregos formais, dentre outros. Portanto, o referido trabalho foi utilizado uma abordagem metodológica, numa perspectiva quantitativa.

3.2.4 Quanto as Técnicas a Serem Utilizadas na Pesquisa

Segundo Rodrigues (2006, p. 92), “pode-se dizer que o método estabelece o *que fazer*, e a técnica, o *como fazer*. Portanto, o método emprega a técnica, suporte instrumental e prático que possibilita ao pesquisador chegar a um determinado resultado.

Para Lakatos (2003, p. 174) a técnica consiste em “um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática”. Correspondem, portanto, à parte prática de coleta de dados.

Quanto à técnica de pesquisa, definiu-se que o procedimento a ser utilizado será a documentação indireta, como abordada acima, composta pela pesquisa documental e bibliográfica. Os dados serão levantados por meio da pesquisa documental na página do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>), como também por meios bibliográficos, tais como, livros, artigos, monografias, internet, etc.

Como forma de análises dos dados será feito a análise das informações divulgadas pelo Governo Federal por meio do Plano Plurianual – PPA de 2014-2017 disponibilizado no sitio da Prefeitura Municipal de Pentecoste (www.site.pentecoste.ce.gov.br).

4 ESTUDO DE CASO

Estudo de caso é um instrumento que reproduz inquietações acerca de um problema, assim como suas possíveis probabilidades de existência. Possibilitando assim a promoção de um senso crítico e argumentativo, pois desafia ao pesquisador desenvolver habilidades específicas em busca de chegar a uma conclusão.

Com o objetivo de contribuir acerca dos estudos sobre pobreza e desigualdade social no município de Pentecoste, este trabalho propõe uma análise acerca do Plano Plurianual, buscando analisar o orçamento assegurado por quatro anos no PPA destinado a ações de combate a pobreza.

4.1 O Município de Pentecoste.

Este trabalho foi realizado no município de Pentecoste – CE, que inicialmente chamava-se Conceição da Barra ou Barra da Conceição³ e foi fundado em 23/08/1873. A cidade leva este nome devido ao fato da primeira missa celebrada ter sido realizada no Domingo de Pentecostes. Sendo assim, a cidade chamaria Pentecostes, porém segundo moradores mais antigos, no ato de registrar o nome da cidade, esqueceram a letra “s” e ficou apenas Pentecoste.

Pentecoste está localizada a 86 km da capital cearense, possui uma área territorial de 1.378,30 km², está situado na região Norte do Estado, integra a microrregião do Médio Curu e segundo o censo do IBGE possui uma população estimada em 2017 de 37.077 habitantes, destes 60,44% residem na zona urbana de acordo com o IBGE de 2010. A cidade está dividida em quatro distritos: Pentecoste (sede, 1873), Matias (criado em 1935), Porfírio Sampaio (1963) e Sebastião de Abreu (1963).

³ Retirado de: <http://www.site.pentecoste.ce.gov.br/> Acesso em: 11.05.2018

Figura 2. Mapa do Município de Pentecoste⁴



Fonte: Blogger Notícias de Pentecoste.

Segundo as definições de Pinheiro (2010), Pentecoste é considerada uma cidade pequena, pois possui uma população menor que 100 mil habitantes, aonde quase todos se conhecem e não possui segundo turno eleitoral. O autor mostra que uma cidade acaba sendo dividida em duas, uma em detrimento da outra. Uma é definida como cidade formal, possuindo uma melhor infraestrutura, escolas, lazer, cultura e sua população possui uma melhor condição de renda e é predominantemente branca.

E a outra é definida como cidade informal, sendo o oposto da primeira, com atendimentos precários em diversas áreas, sua população é negra e pobre, possuindo um índice de mortalidade alta.

No caso de Pentecoste, segundo o censo de demográfico de 2010, existem 9.349 munícipes vivendo na extrema pobreza com renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00. Do total de 9.349, 5.240 residem na zona rural. Como alguns estudiosos afirmam, a pobreza do Brasil tem cor, é negra.

⁴ Retirado de: <http://www.noticiasdepentecoste.com/2014/08/ibge-divulgou-as-estimativas.html> Acesso em: 17.07.2018

A cidade sofre com alguns problemas como, por exemplo, dificuldade de acesso aos serviços públicos tais como saúde e educação por parte de alguns moradores, principalmente se esses residirem na zona rural deste município como já citado; Falta de saneamento básico; Aumento da criminalidade nos últimos meses; Desemprego; Pobreza; Fome; e conseqüentemente Desigualdade social.

Vejamos agora a situação de empregos formais no município de Pentecoste:

Tabela 3. Número de Empregos Formais em Pentecoste – 2015.

Discriminação	Número de Empregos Formais
Indústria de Transformação	1.830
Administração Pública	1.780
Comércio	432
Agropecuária	166
Serviços	117
Construção Civil	7

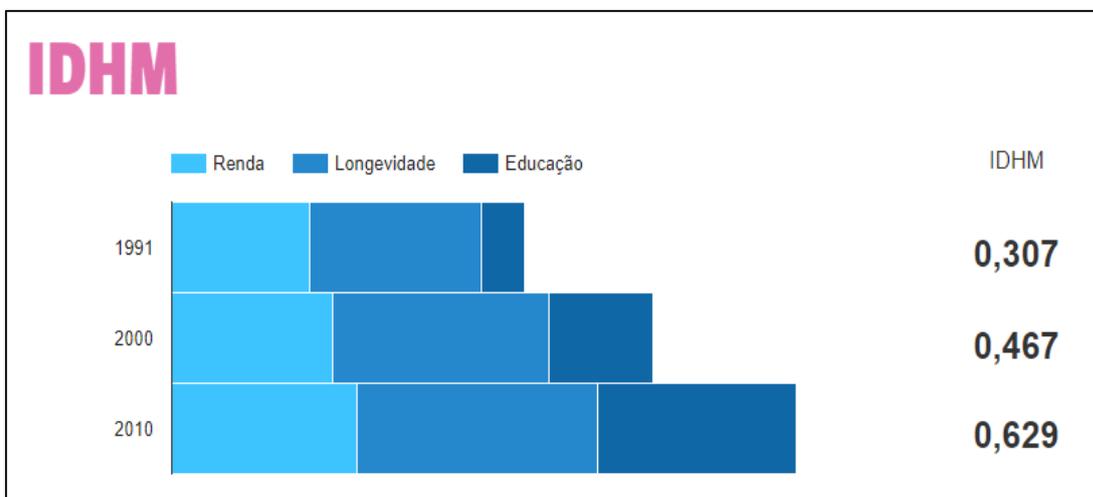
Fonte: Ministério do Trabalho (MTb) – RAIS apud Ipece (Elaborado pela autora).

Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE (2015) a agricultura de subsistência ainda predomina na economia deste município, por meio do cultivo de milho, feijão, mandioca, banana e coco.

Mas, os principais responsáveis por gerar empregos em Pentecoste são: a indústria (1.830); a administração pública (1.780); o comércio (432); a agropecuária (166); os serviços (117) 3 por fim a construção civil (7). Como podemos observar acima.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH mede o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida ofertada à população, baseado em três critérios: saúde, educação e renda, variando de zero (0) a um (1) ponto, que significa respectivamente, nenhum desenvolvimento humano e desenvolvimento humano total.

Ao analisar o IDH deste município, nota-se que Pentecoste obteve avanços em determinadas áreas com o passar dos anos. Vejamos a seguir:

Figura 3. Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1991, 2000 e 2010)

Fonte: Atlas Brasil

Observa-se que entre os anos de 2000 e 2010 o IDHM obteve uma elevação considerável. Nota-se desta forma, que foi nesta década que houve a implantação e a expansão das políticas de transferência de renda em nosso país.

O índice de Desenvolvimento Humano do Brasil é de 0,754 ponto, um índice considerado alto. O país⁵ ocupa atualmente a posição 75^a no Ranking do IDH Global em 2014. Já o município de Pentecoste possui 0,629 ponto de IDH o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio. Vejamos esses dados no gráfico a seguir:

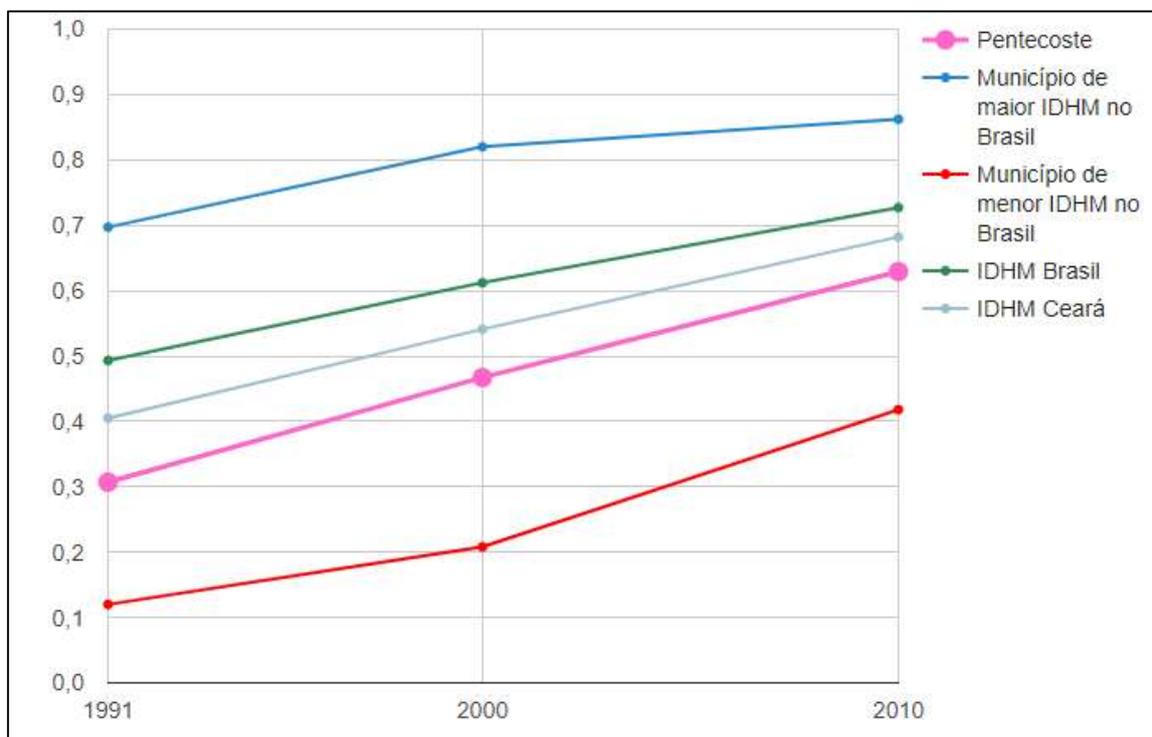
Segundo o Atlas Brasil⁶, a dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi a Longevidade, com índice de 0,734, seguida de Educação, com índice de 0,604, e de Renda, com índice de 0,562.

Como citado acima, um dos fatores que podem ter contribuído no aumento do IDH na cidade de Pentecoste foi a implantação de políticas públicas, mais precisamente políticas de transferência de renda, assim como o possível acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas governamentais.

⁵ Retirado de: <https://www.significados.com.br/idh/> Acesso em: 25.07.2017

⁶ Retirado de: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pentecoste_ce Acesso em: 11.05.2018

Figura 4. Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (1991, 2000 e 2010) em Pentecoste – Ce.



Fonte: Atlas Brasil

Partindo deste pressuposto, iremos agora analisar o orçamento anual do município de Pentecoste, buscando perceber até que ponto o planejamento realizado foi cumprido.

4.2 Orçamento municipal de Pentecoste

Para a demonstração e avaliação dos gastos com programas de ações que visam o combate à pobreza extrema e a desigualdade social, foi escolhido o Município de Pentecoste-CE, tendo sido colhidos os dados contidos nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) referente aos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017, publicados no Portal da Prefeitura Municipal disponíveis na Internet, e a sua efetiva execução, à partir dos balanços gerais consolidados, também publicados no portal.

Os instrumentos de planejamento dão a diretriz para a consecução dos programas governamentais (PPA e LDO) e os montantes das despesas a serem executadas são fixados na LOA, e a partir desse a gestão pública passa a captar e alocar os recursos necessários para a sua execução.

Preliminarmente, deve-se ressaltar que, de fato, as políticas públicas orientadas pelo PPA e LDO não necessariamente poderão ser executadas, mas como instrumento de planejamento, devem-se envidar esforços para a sua viabilidade, pois é dela que a academia e a sociedade avaliam a gestão pública quanto a esse ou outro programa de governo e, desta forma, a sua não execução deve ser esclarecida, em atendimento ao Princípio da Transparência da Administração Pública.

4.2.1 Planejamento Plurianual (PPA)

A análise do planejamento da administração pública municipal de Pentecoste, para os orçamentos referentes aos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017, por meio do PPA, revelou à perspectiva de realizarem-se ações de combate a pobreza constante do programa **00.000.0000.0000.00** – Combate a Pobreza, no montante de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), divididos em cada exercício, conforme demonstra da Tabela 3.

Tabela 4. Previsão de Valores a ser utilizado no Combate à Pobreza

Exercício	Valor – R\$
2014	50.000,00
2015	100.000,00
2016	100.000,00
2017	100.000,00
Total	350.000,00

Fonte: PPA do Município de Pentecoste.

A primeira crítica a ser feita ao planejamento plurianual do Município de Pentecoste, que não está demonstrada no instrumento, é o montante planejado para cada exercício, pois não se concebe o porquê de ter sido planejado R\$ 50.000,00 para o exercício de 2014 e R\$ 100.000,00 para os demais exercícios, e essas justificativas não estão registradas no PPA. A segunda, ainda, mais proeminente, é saber que ações de combate à pobreza deverão ser desenvolvidas ao longo dos 4 exercícios.

4.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos 4 exercícios, revelou as seguintes inconsistências no planejamento de ações de combate a pobreza:

a) Não há registro de diretrizes formuladas na LDO, que serve de base para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), para as ações de combate à pobreza: no exercício de 2014, em audiência pública realizada na Câmara Municipal de Pentecoste, registrou-se o voto de um ou outro vereador, no sentido de execução de obras e serviços que contribuam com a qualidade de vida dos munícipes de Pentecoste e apoio orçamentário para associações comunitárias e o fortalecimento de arranjos produtivos locais. A LDO traz, ainda, prioridade para atendimento as políticas de inclusão e incentivo as políticas de desenvolvimento rural e urbano;

b) Os registros contidos na LDO do exercício de 2015, 2016 e 2017 repetem os comentários contidos no item anterior, não trazendo nenhuma diretriz as políticas de promoção do combate a pobreza.

O que se pode avaliar das observações contidas na LDO do Município de Pentecoste, nos exercícios analisados, é a inércia do poder executivo municipal, e a convivência do poder legislativo, em programar ações de combate à pobreza, dentre outras ações governamentais.

4.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A análise das Leis Orçamentárias (LOAs) dos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017 é simples: embora tenha registrado na LOA de 2014 o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para as ações de combate a pobreza, o Município de Pentecoste as anulou, transferindo o planejamento desse recurso para outras **rubricas** como despesas com pessoal. Nos demais exercício sequer planejou o que havia sido registrado no Plano Plurianual 2014-2017 – R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). As ações da Secretaria de Assistência Social (SAS) focou a alocação dos recursos em outros programas de ação social, deixando de executar programas de combate a pobreza:

Tabela 5. Alocação de Recursos da Assistência Social de Pentecoste

Ação – Programa	2014	2015	2016	2017
Administração Geral	1.352.524,31	277.381,06	134.050,05	128.888,59
Normatização e fiscalização	0,00	192.016,89	354.886,23	274.469,72
Assistência ao idoso	1.499,99	4.697,48	19.804,30	3.900,00

Assistência à criança e ao Adolescente	107.719,80	0,00	145.215,63	27.082,00
Assistência comunitária	827.797,03	480.568,74	560.687,03	874.660,55
Total	2.289.541,13	954.664,17	1.214.643,24	1.309.000,86

Fonte: Balancetes consolidados disponíveis em: www.site.pentecoste.ce.gov.br

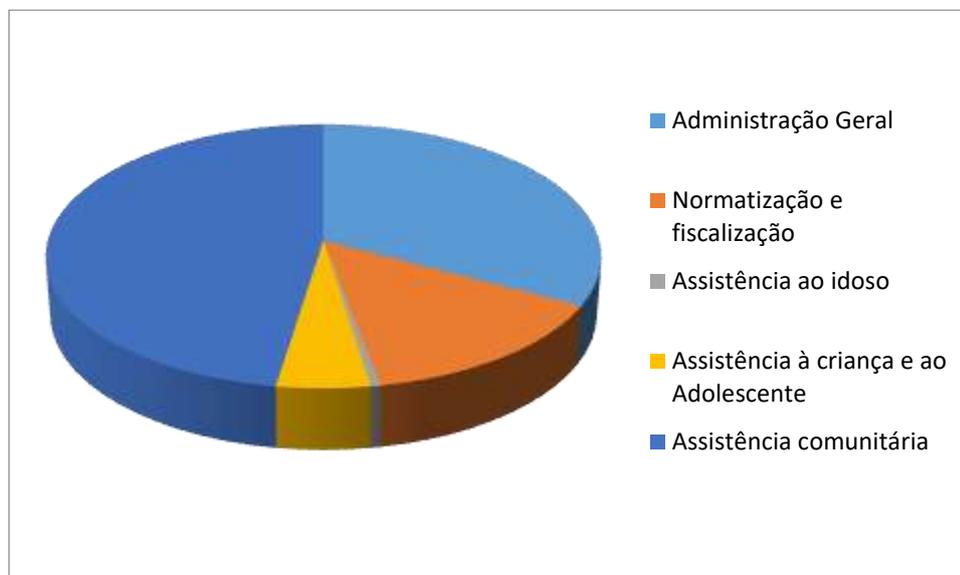


Gráfico 1. Alocação de Recursos da Assistência Social de Pentecoste 2014-2017

Fonte: Balancetes consolidados disponíveis em: www.site.pentecoste.ce.gov.br

4.3 Resultados do Estudo

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, na forma prevista no inciso 3.º do Art. 3.º da Constituição Brasileira erradicar a pobreza e a marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais.

No que diz respeito ao ente federativo municipal, uma das formas de captar recursos dos fundos federais e estaduais de recursos que deverão ser alocados nas ações de combate à pobreza, é registrá-los em seus instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA, sem os quais difícil será realizar convênios com outras esferas administrativas.

O Governo do Estado do Ceará, por exemplo, tem o Fundo de Combate à Pobreza (FECOP). Trata-se de um Fundo Especial de Gestão (FECOP, 2018), de

natureza contábil, que tem por finalidade viabilizar, a população extremamente pobre do Estado do Ceará, acessos a níveis de subsistência mediante repasse de recursos em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento, reforço da renda familiar, dentre outros programas, promovendo a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Para verificar-se a aplicação de recursos nas ações de combate a pobreza: próprios, conveniados ou de terceiros, buscam-se nos instrumentos de planejamento, e na sua execução, os registros de inscrições de valores nos diversos programas.

Após a análise dos instrumentos de planejamento do Município de Pentecoste, e da sua execução, referente aos exercícios de 2014 a 2017, pode-se concluir que o Município de Pentecoste tem uma administração desidiosa em relação ao combate à pobreza.

Visto que o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,69 é considerado médio para o Estado do Ceará, o que se esperava da administração é que fossem envidados esforços, pelo menos no período de 4 anos, para aumentar esse índice, em atendimento ao objetivo maior da Federação Brasileira: erradicar a pobreza, o que não ocorreu, pois a administração pública de Pentecoste, no Estado do Ceará, deixou de executar o programa de combate a pobreza, e sequer planejou a sua execução, pois se assim tivesse feito, poderia ter requerido, ou captado, recursos para a realização dessas ações.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Vimos no decorrer desta monografia que inicialmente não existia no país uma política de assistência social, mas sim práticas caridosas realizadas pelas primeiras damas, políticos e Igreja. A partir do ano de 1988, com a Constituição Federativa do Brasil, a Assistência Social consolidou-se como política pública, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, formando o tripé da seguridade social.

Ao estar inserida no serviço público, mais precisamente na Secretaria de Assistência Social e a fim de colher mais informações do município de origem, contribuindo desta forma com os estudos locais, esta monografia surgiu a partir das inquietações acerca dos últimos anos de gestão municipal, buscando analisar as ações que visam combater a pobreza em Pentecoste-Ce.

Partindo deste pressuposto, buscando perceber se houve uma possível redução da pobreza e das desigualdades sociais pelos usuários da política de assistência social, por meio de análise do orçamento, realizado a partir dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) destinado a Secretaria de Assistência Social deste município. Utilizando como norte a pergunta a qual nos empenhamos a responder: Como a gestão municipal administra o orçamento destinado a ações de combate à pobreza?

Porém, não foi possível respondê-la, pois como vimos no estudo de caso, ao analisar o orçamento destinado a Secretaria de Assistência Social, os números apontam que o Município fez o planejamento da execução de políticas de combate à pobreza, mas em nenhum momento a executou. A mesma alocou este recurso em outros programas de ação social. Se assim tivesse feito, poderia ter requerido, ou captado, recursos para a realização dessas ações. Portanto, concluímos que ou a pobreza se manteve ou aumentou, pois a administração do Município de Pentecoste, durante os anos de 2014-2017 foi negligente em relação ao combate à pobreza. Percebe-se portanto que o município em questão não está interessado em acabar com a pobreza ou ao menos diminuir os impactos negativos que a mesma acarreta, o que, evidentemente, demonstra uma gestão despreparada, mantendo desta forma a desigualdade social.

Longe de concluir meus estudos acerca do assunto abordado, mas com o intuito de contribuir com o mesmo, carrego a certeza que o tema além de estimulante possui um caráter relevante para a sociedade de modo geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Roseclay Pinheiro; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 42, p. 123-142, 2000.

BRASIL, Ministério do Trabalho (MTb).

BEUREN, Ilse Maria. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CUNHA, Estela Santos. Os significados de Pobre/Pobreza e do Programa Bolsa Família no município de Pentecoste-Ce: as versões das usuárias / Estela Santos da Cunha. – Fortaleza, 2010.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. EDITORA ATLAS S.A. — 1996.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Citação APA: Godoy, A. S.(1995).

LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica 1 Marina de Andrade Marconi, Eva Maria Lakatos. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

LAVINAS, L. Pobreza e Exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, v.4, n.1, p. 25-59, junho 2002.

MOCELIN, Cassia Engres; FIALHO, Marcos Antônio Verardi. Pobreza rural e Bolsa Família: análises a partir da comunidade São João do Barro Preto no município de Júlio de Castilhos/RS. Ponencia presentada al VIII Congreso Latino americano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, 2010.

OIT. Organização Internacional do Trabalho / Fundação Ford. La Exclusión Social en el Mercado de Trabajo. El Caso Del Mercosur y Chile. Síntesis Ejecutiva. Santiago, 1999.

PENTECOSTE, Prefeitura Municipal. Plano Plurianual – PPA, 2014-2017.

PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor e gestão urbana / Otilie Macedo Pinheiro. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

RODRIGUES, Auro de Jesus. Metodologia Científica. São Paulo: Avercamp, 2006.

SALAMA, Pierre. DESTREMAU, Blandine. **O Tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

SOUSA, Tatiana de Lima. A Autonomia Financeira e Abertura do Mercado Econômico para as Mulheres Beneficiárias do Programa Bolsa Família na Cidade de Redenção/CE. / Tatiana de Lima Sousa. Redenção, 2015.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: Afinal do que se trata? – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

YAZBEK, Maria Carmelha. **A pobreza e a forma história do seu enfrentamento.**– Maranhão. Revista Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p. 217-227, jan. /jun.2005.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

BRASIL, Atlas. Retirado de: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/pentecoste_ce Acesso em: 11.05.2018

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 Fevereiro 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Retirado de: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades> Acesso em: 13.05.2018.

IDH, Significados. Retirado de: <https://www.significados.com.br/idh/> Acesso em: 25.07.2017

PENTECOSTE, Noticias de. IBGE divulgou as estimativas populacionais 2014 – Pentecoste tem 36,611 habitantes. Disponível em: <http://www.noticiasdepentecoste.com/2014/08/ibge-divulgou-as-estimativas.html> Acesso em: 17.07.2018

PENTECOSTE, Prefeitura municipal de. História do município de Pentecoste. Disponível em: <http://www.site.pentecoste.ce.gov.br/> Acesso em: 11.05.2018