

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO/CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL/ PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS/GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA E DAS  
POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA (GAEPP)**

**RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA**

**TÍTULO DO PROJETO: POBREZA E AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS  
RELACIONADAS AO FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO  
BRASIL**

**Salviana de Maria Pastor Santos Sousa  
Coordenadora**

**São Luís, 27 de março de 2015**

## EQUIPE TÉCNICA REPONSÁVEL PELO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Nome	Titulação
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Coordenadora) E-mail: <a href="mailto:salvi200@globocom.com">salvi200@globocom.com</a>	Doutora em Políticas Públicas; pesquisadora nível 2 do CNPq; professora do Departamento de Serviço Social, do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, do qual também é coordenadora e membro do Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão.
Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira E-mail: <a href="mailto:eunicepereira.ufma@gmail.com">eunicepereira.ufma@gmail.com</a>	Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP; professora do Departamento de Serviço Social, do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e membro do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão.
Cleonice Correia de Araújo E-mail: <a href="mailto:cleo.araujo.as@hotmail.com">cleo.araujo.as@hotmail.com</a>	Doutora em Políticas Públicas; coordenadora do Curso de Serviço Social, professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão e membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza).
Maria do Socorro Sousa de Araújo E-mail: <a href="mailto:contato.socorro@gmail.com">contato.socorro@gmail.com</a>	Doutora em Políticas Públicas; Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão; membro do GAEPP (Grupo de Estudo e Avaliação da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza). Alunas de graduação e bolsistas de Iniciação Científica do PIBIC dos cursos de Serviço Social e Biblioteconomia.
Alzira Ericeira (concluiu); Caroline Chaves Pinto; Ellen Suenne Ferreira Bandeira; Abinoã Cunha da Silva; Aneilde dos Santos Araujo, Ester Borges; Ivanara Lima, Kácia Moraes de Abreu e Taynara Castelo Branco Soares.	

## 1 INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se em relatório final da pesquisa “Pobreza e Avaliação das Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil” (Resolução nº 690- Consepe -UFMA) desenvolvida no contexto do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) <sup>1</sup>, no período 2011 - 2014. Tal pesquisa, contou com recursos materiais e humanos disponibilizados pela Universidade Federal do Maranhão, destacando-se a participação de bolsistas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Contou também com Bolsa Produtividade concedida pelo CNPQ à sua coordenadora.

O projeto que serve de substrato para a geração do presente relatório concretizou-se balizado em dois propósitos fundamentais:

a) como suporte ao projeto Estruturação, Implantação e Funcionamento do Observatório Social e do Trabalho<sup>2</sup> (eixo pobreza), com o objetivo de coletar, sistematizar e publicizar dados e informações acerca de estudos realizados sobre a questão da pobreza no Maranhão.

b) como seguimento do projeto “Avaliação das Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil”, considerando fundamentos, pressupostos ideopolíticos, base econômica e dinâmica de implementação dos programas desenvolvidos em estados da federação em consonância com a legislação que dá suporte ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) regulamentado através da Emenda Constitucional (EC) nº 31, de 14 de dezembro de 2000 e prorrogado, por tempo indeterminado, em votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010.

Entre os produtos relacionados aos temas articulados à pesquisa (pobreza, fundo público e gestão), podem-se destacar os seguintes:

### **a) Cadernos de Pesquisa**

SOUSA, Salviana. M. P. S et al. Caderno de pesquisa ANO 2 (Jun. 2014) N. Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: resultados de pesquisa avaliativa. Gaep (http://www.gaep.ufma.br/site ISSN 2357-8130).

### **b) Capítulos de Livros**

SOUSA, Salviana M.P.S. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo In: Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza. 1 ed. São Luís: Edufma, 2013, v.1, p. 115-134.

PEREIRA, Maria Eunice. F. D. Os determinantes da pobreza no Brasil: algumas notas explicativas In: Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza. 1 ed. São Luís: Edufma, 2013, v.1, p. 69-88.

ARAÚJO, Cleonice. A pobreza no contexto da Política de Assistência Social In: Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza. 1 ed. São Luís: Edufma, 2013, v.1, p. 89-113.

---

<sup>1</sup> O GAEPP (www.gaep.ufma.br), criado em 1996, é um Grupo interdisciplinar da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É vinculado ao Departamento de Serviço Social e articulado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e cadastrado no Diretório Nacional dos Grupos de Pesquisa no Brasil do CNPq. Desenvolve atividades de pesquisa, de consultoria, assessoria e capacitação de recursos humanos, privilegiando a temática pobreza, trabalho e políticas sociais, centrando-se na análise e avaliação de Políticas Públicas.

<sup>2</sup> O Projeto de Estruturação, Implantação e Funcionamento do Observatório Social e do Trabalho é desenvolvido no âmbito do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP) da Universidade Federal do Maranhão. Coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, tem como objeto central de focalização as temáticas pobreza e trabalho no Maranhão, em relação com o Nordeste e o Brasil, considerando: sistematização e disponibilização de informações decorrentes da implementação de projetos desenvolvidos nesse grupo de pesquisa; levantamento, sistematização e disponibilização de dados e estudos disponíveis sobre o mercado de trabalho e sobre a situação da pobreza no Maranhão.

ARAÚJO, Maria do Socorro, Pobreza, Fome (Zero) e prefeiturização das relações sociais no Maranhão. In: Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à Pobreza. 1 ed. São Luís: Edufma, 2013, v.1, p. 137-1168.

**c) Artigos**

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento, SOUSA, Salviana. M. P. S. Gestão pública e racionalidade administrativa: demarcações sobre a gestão ambiental urbana no Brasil. Argumentum (Vitória). , 2012.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento, SOUSA, Salviana. M. P. S. Gestão pública da questão ambiental e tessituras das cidades brasileiras: notas preliminares. Revista Katalysis - Universidade Federal de Santa Catarina Artigos aceitos para publicação.

PEREIRA, Maria Eunice, SOUSA, Salviana. M. P. S pobreza e cidadania em tempos de neodesenvolvimentismo no Brasil. Revista Ser Social. BNB. 2014.

**d) Trabalhos completos apresentados e publicados em anais de eventos acadêmico-científicos**

SOUSA, Salviana. M. P. S. organização e gestão das ações financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza No Maranhão. Mesa Temática coordenada- A questão da pobreza no Maranhão: determinantes e formas de enfrentamento. V Jornada Internacional de Políticas Públicas (V Joinpp). 2011

PEREIRA, Maria Eunice. Fundos de financiamento de políticas e programas de enfrentamento à pobreza: contribuições ao debate. Mesa Temática coordenada- A questão da pobreza no Maranhão: determinantes e formas de enfrentamento. V Jornada Internacional de Políticas Públicas (V Joinpp). 2011

ARAÚJO, Cleonice, BRANDÃO, Selma Maria de Oliveira de. A pobreza no Maranhão: determinantes ideopolíticos. Mesa Temática coordenada- A questão da pobreza no Maranhão: determinantes e formas de enfrentamento. V Jornada Internacional de Políticas Públicas (V Joinpp). 2011.

ARAÚJO, Cleonice, PEREIRA, Maria Eunice, SOUSA, Salviana. M. P. S. Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: especificidades e generalizações. XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Juiz de Fora-MG. 2012.

ARAÚJO, Cleonice. , PEREIRA, Maria Eunice, SOUSA, Salviana. M. P. S. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: reflexões sobre resultados de pesquisa. CBAS. 2013.

SOUSA, Salviana. M. P. S. PEREIRA, Maria Eunice. E. F. D Orçamento Público e Políticas Públicas: demarcando questões teóricas e conceituais. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas (VI Joinpp). 2013.

PEREIRA, Maria Eunice F. D., SOUSA, Salviana. M. P. S. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social: desafíos del Contexto latinoamericano al Trabajo Social. Córdoba-Argentina. 2012

SANTANA, Raimunda Nonata e Sousa, Salviana. M.P.S. Gestão pública e racionalidade administrativa: demarcações sobre a gestão ambiental urbana no Brasil. 7º Encontro Nacional de Política Social. Vitória/ES. 2012.

SOUSA. Salviana M.P. S e PEREIRA. Maria Eunice F. Damasceno. FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL: reflexões sobre resultados de pesquisa. XIV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, Natal. RN, 2014.

**e) Conclusão de Estágio Pós-Doutoral junto a PUC/SP** pela Profª Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, pesquisadora articulada à Pesquisa. Título do Projeto: Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará

**f) Trabalhos de conclusão de curso de alunas vinculadas à pesquisa**

ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho. Avaliação de políticas relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil. 2011. Curso de Serviço Social - Universidade Federal do Maranhão.

BANDEIRA, Ellen Suenne Ferreira. Políticas Públicas Estaduais Referenciadas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: avaliação do arcabouço jurídico-institucional. 2012. Curso de Serviço Social - Universidade Federal do Maranhão;

PINTO, Caroline Chaves. Mapeamento dos projetos desenvolvidos no Maranhão com Recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. 2012. Curso de Serviço Social - Universidade Federal do Maranhão.

BORGES, Ester. Configuração das estratégias de sobrevivência de famílias beneficiárias do Programa “Cuidando do Futuro” em Paço do Lumiar- MA (Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão.

GOMES, Ivanara Lima. Políticas Públicas referenciadas pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: mapeamento das experiências e ações implementadas em Estados Subnacionais. 2011. (Serviço Social) - Universidade Federal do Maranhão.

#### f) Relatórios de pesquisa

Relatórios das Atividades desenvolvidas sobre o Fundo encaminhados para tramitação na UFMA e para prestação de contas junto ao CNPq e Fapema, em 2011 e 2012.

Relatório de Estágio Pós-Doutoral encaminhado à PUC/SP e para tramitação na UFMA pela profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira- Avaliação Política do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Estado do Ceará.

Relatórios parciais e finais ao PIBIC de todas as alunas vinculadas ao Projeto.

Comparando-se as metas previstas e alcançadas, configura-se o seguinte quadro, considerando a participação de todos os integrantes da equipe:

#### Quadro 2: Resumo Comparativo entre as metas previstas e realizadas

Propostas	Realizados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematização de dados e informações para disponibilização no site do GAEP (www.gaepp.ufma.br) e que serão apresentadas a segmentos organizados da sociedade, formuladores e gestores de Políticas Públicas;</li> <li>• Desenvolvimento de um trabalho sobre a temática, em nível de Pós-Doutorado junto a PUC/SP pela Profª Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, pesquisadora articulada à Pesquisa.</li> <li>• Apresentação de 03 trabalhos em eventos científicos, tendo em vista a divulgação de resultados dos estudos;</li> <li>• Publicação de 03 artigos, com resultados parciais e finais dos estudos realizados;</li> <li>• Realização de 01 curso de curta duração sobre metodologia de avaliação de políticas e programas sociais;             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientações de alunos de graduação e pós-graduação articulados ao Curso de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, que trabalham com a temática;</li> </ul> </li> <li>• Elaboração de 05 Trabalhos de</li> </ul>	<p>Publicação de resultados da pesquisa no site do Gaepp (<a href="http://www.gaepp.ufma.br/site">http://www.gaepp.ufma.br/site</a>), sendo: 01(um) Caderno de Pesquisa-ISSN 2357-8882. Ano: 01 (2014); e 05 Boletins do Observatório Social e do Trabalho- ISSN 2357-8882.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conclusão de Estágio Pós-Doutoral junto a PUC/SP pela Profª Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, pesquisadora articulada à Pesquisa.</li> <li>• 09 (nove) participações em eventos acadêmico-científicos nacionais e internacionais com apresentação de trabalhos articulados aos temas da pesquisa;</li> <li>• 08 (oito) publicações relacionadas ao tema da pobreza (artigos, capítulos de livros, caderno de pesquisa).</li> <li>• Apresentação dos resultados da pesquisa em 2 Seminários promovidos pelo Gaepp, em 2013 e 2014, sendo que a primeira atividade não prevista substituiu o Curso de Curta Duração proposto;</li> <li>• Orientação de alunas em TCC e Iniciação Científica- 09 (nove) articulados ao Curso de Serviço Social e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, que trabalham com a temática;</li> </ul>

<p>Conclusão de Curso de graduação por alunas articuladas à pesquisa;</p> <p>•Elaboração de 03 relatórios sobre os resultados da pesquisa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração de 05 Trabalhos de Conclusão de Curso de graduação por alunas articuladas à pesquisa;</li> <li>• Elaboração de 03 relatórios sobre os resultados da pesquisa encaminhados ao CNPq, à Fapema, à PUC/SP e à UFMA, além de relatórios elaborados pelas alunas vinculadas ao PIBIC disponíveis nas plataformas PIBIC/Patronage Fapema</li> </ul>
---	--

## 2 A DINÂMICA DA PESQUISA

O pressuposto teórico que serve de substrato ao presente relatório, é que as sociedades de classe, pela sua própria natureza, provocam desigualdades sociais, sendo a pobreza, no sentido de destituição das condições materiais de existência, uma das suas principais consequências. A magnitude desse fenômeno, bem como seu combate pelas sociedades reais, resulta na visualização de sistemas de proteção social diferenciados.

A materialização dos sistemas de proteção social conhecidos no atual contexto ocidental tem suporte na instituição denominada Fundo Público. Esta repousa, conceitualmente, no princípio da solidariedade em que riscos sociais e bens coletivamente produzidos devem ser repartidos entre os agentes econômicos mediante a capacidade de renúncia fiscal dos seus componentes.

De acordo com Oliveira (1988, p.9 e 12), o Fundo Público se tornou um “componente estrutural insubstituível” do capitalismo passando a se constituir em um *ex-ante* das condições de reprodução dos capitais particulares e da vida do trabalhador através de despesas com saúde, educação, pensões, entre outros. Trata-se, assim sendo, de instituição que gerou uma “revolução copernicana” ao permitir, a partir de solidariedade sistêmica, que sejam ajustadas as distorções do mercado, favorecendo a justiça social.

No Brasil, o fundo público que se materializa em peças orçamentárias, tem seus limites estabelecidos pela Constituição de 1988. Em seu artigo 165 são definidos três instrumentos relevantes para constituição do orçamento: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Os denominados fundos especiais previstos nessa Carta Constitucional ou regulados por Emendas têm como propósito garantir que as receitas sejam focalizadas em campos particulares, além de descentralizar a execução e facilitar a avaliação dos resultados obtidos.

Em relação ao processo de gestão governamental dos recursos do Fundo Público, entende-se que deve se assentar em três suportes básicos: participação social, compartilhamento de recursos e respeito à autonomia dos três entes governativos, afiançando-se o respeito à cultura e à situação particular das regiões envolvidas.

### 2.1 Sobre o Observatório Social - eixo da pobreza

O primeiro eixo da pesquisa trata da questão da pobreza obedecendo à configuração do Observatório Social e do Trabalho. Este é um mecanismo permanente do GAEPF balizado em experiências já consolidadas no Brasil que se instituíram com o propósito de possibilitar maior participação da sociedade e maior controle social sobre o processo das políticas públicas. O objetivo geral desse mecanismo é “instituir novas bases político-acadêmicas para construção do conhecimento a partir do desenvolvimento de pesquisas sobre Políticas Públicas no campo do Trabalho e do enfrentamento à Pobreza no Estado do Maranhão, tendo em vista subsidiar e

capacitar sujeitos sociais para se apropriarem de informações para fundamentar os processos de tomada de decisão e o exercício do controle social de Políticas Públicas no Estado” (GAEPP, 2013).

Em razão da própria natureza do Observatório em pauta, os trabalhos desenvolvem-se com base em procedimentos metodológicos de coleta, sistematização e publicização de dados e informações relevantes sobre diferentes espaços da realidade. Esse processo investigativo se traduz no Gaepp em Boletins (ISSN 2357-8882), disponíveis em <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>) e Cadernos de Pesquisa (ISSN 2357-8130), disponíveis em: <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/cadernos-de-pesquisa>).

Em relação ao eixo da pobreza, objeto do presente relatório, os resultados do trabalho investigativo encontram-se materializados em boletins bimensais que contemplam as seguintes seções: editorial; apresentação de dados e informações com reflexão sintética sobre o tema selecionado; entrevista com especialista no tema; informes bibliográfico e sobre eventos relacionados ao tema. Até o momento, estão disponíveis cinco edições, quais sejam:

A primeira edição constitui-se em uma reflexão sobre a questão da pobreza e as estratégias utilizadas para seu enfrentamento. Com base em dados do Censo do IBGE 2010 e estimativas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011, é feita uma configuração sobre a situação da pobreza no Maranhão. Aborda também a prevalência dada, nos últimos governos, aos Programas de Transferência de Renda como mecanismo de combate à pobreza no Brasil e no Maranhão.

A segunda edição versa sobre os retratos da pobreza referenciando-se em dados sobre o IDHM dos municípios do Maranhão divulgados no Atlas do Desenvolvimento Humano 2013, construído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP). Tem substrato teórico na categoria precariado, entendida como conjunto de trabalhadores jovens-adultos, concentrados, sobretudo, nas zonas urbanas e nas grandes metrópoles. Possuem alta escolaridade, porém, desempregados ou inseridos em contratos precários de trabalho, transitam entre ocupações diversas, com baixos salários e sem projetos de vida e perspectiva de futuro.

A terceira edição tematiza a questão da pobreza no campo particular da segurança alimentar. Os dados têm fulcro em pesquisas suplementares das PNADs 2004 e 2009, comparando-se a situação do Maranhão com a do Brasil e das Grandes Regiões. A análise das informações disponíveis é iluminada pela perspectiva teórica de que, na condição de direito humano fundamental, o acesso à alimentação deve anteceder a qualquer outra preocupação da sociedade e do governo. E da mesma forma que a garantia do acesso universal aos alimentos, o respeito aos hábitos alimentares como parte da cultura de grupos e etnias deve ser pano de fundo na configuração de políticas públicas de segurança alimentar.

A quarta edição privilegia a questão da pobreza e da segregação socioespacial. O tema remete à reflexão acerca dos múltiplos aspectos que configuram a questão urbana, particularmente, sobre a segregação socioespacial que se conforma em cidades brasileiras, como São Luís-Maranhão. Trata-se de processo que se consolida em estreita sintonia com a habitação precária, a distribuição desigual de equipamentos e serviços sociais e a degradação dos recursos ambientais. O boletim consubstancia-se em dados do IBGE (2011), referentes aos denominados aglomerados subnormais em São Luís, categoria que considera informações sobre população, domicílios, serviços e alguns indicadores sociais.

A quinta edição aborda a situação do Maranhão, no contexto brasileiro, com base em dados publicados no livro “Atlas da exclusão social no Brasil - 10 anos depois”. Organizado por Alexandre Guerra, Marcio Pochmann e Ronnie A. Silva, este livro atualiza o Índice de Exclusão Social - IES, publicado em 2004. O IES é formado

por seis indicadores: pobreza (proporção de domicílios particulares permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até ½ salário mínimo); emprego (Proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos estatutários na População Economicamente Ativa); alfabetização (taxa de alfabetização das pessoas de cinco anos ou mais de idade); Escolaridade (proporção de pessoas de 17 anos ou mais que concluíram o ensino médio); juventude (proporção da população com até 19 anos de idade); violência (taxa de homicídio por 100 mil habitantes).

Os seguintes estudiosos contribuíram para as reflexões nas diferentes edições dos boletins: a Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Denise Colin, assistente social e doutora em Ciências Sociais; Alba Maria Pinho de Carvalho, professora doutora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará; José de Ribamar Sá Silva, professor doutor do Departamento de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão; Frederico Lago Burnett, professor doutor da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Marcio Pochmann, Professor doutor e Livre Docente da Universidade Estadual de Campinas.

Reflexões e resultados desse trabalho desenvolvido no contexto do Observatório, além de publicados no site do Gaep, foram apresentados em dois seminários com a participação de gestores públicos, organizações da sociedade e de professores da UFMA, da PUC-SP e da Unicamp. Serão também objeto de exposição na VII Jornada Internacional de Políticas (agosto de 2015) no contexto da Mesa Temática Coordenada “Múltiplas Expressões da Pobreza”.

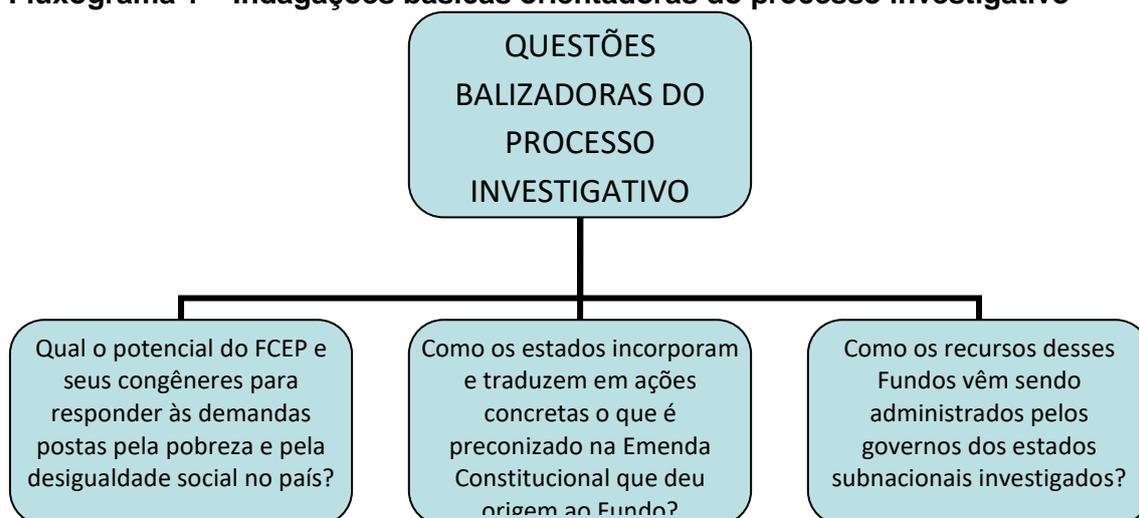
## **2.2 Sobre a Avaliação das ações estaduais relacionadas ao FCEP**

O segundo eixo da pesquisa que compõe o presente relatório diz respeito aos estudos realizados sobre as ações implementadas com recursos de fundos estaduais criados com a mesma configuração do FCEP. Tal fundo constitui-se em uma das alternativas governamentais utilizadas nas últimas décadas para enfrentar a pobreza no país.

Com o propósito de congregar políticas estruturantes com ações de transferência de renda a legislação que normatiza o FCEP indica que as unidades federativas devem criar seus próprios fundos regulados por lei complementar estadual. Os recursos criados devem ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Em relação à sua estrutura administrativa, devem contar com um Conselho Consultivo e de Acompanhamento incorporando a participação de representantes da sociedade civil.

Três indagações serviram de baliza para a investigação sobre a dinâmica e gestão das medidas desenvolvidas em estados da federação com a configuração do FCEP:

## Fluxograma 1 – Indagações básicas orientadoras do processo investigativo



**Fonte:** Elaborado por Salviana Santos Sousa, conforme dados sistematizados da pesquisa (SOUSA et al, 2014).

Para responder a essas indagações foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e empírica.

A análise bibliográfica levou em consideração o pensamento de autores que tratam dos temas constitutivos do objeto de investigação. Na análise documental foi tomada como referência a legislação vigente sobre o FCEP, além de outros documentos organizados em Estados da Federação que tratam das experiências desenvolvidas em conformidade com a perspectiva orientadora do Fundo.

A pesquisa de campo deu seguimento à primeira fase da investigação, sendo sistematizados dados e informações referentes a ações relacionadas fundos estaduais em cinco unidades federativas (Maranhão, Ceará e Goiás, Espírito Santo e Rio Grande do Norte) considerando-se as duas fases dessa pesquisa (2008-2010<sup>3</sup>/ 2011-2014).

### Quadro 1 - Síntese dos aspectos investigados nos Estados

<ul style="list-style-type: none"><li>■ <b>Situação da pobreza nos estados investigados:</b> indicadores e diagnóstico;</li><li>■ <b>Diretrizes e prioridades da gestão estadual relacionadas ao processo de combate e erradicação da pobreza;</b></li><li>■ <b>Aspectos relacionados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado</b></li><li>✚ <b>Sobre o conteúdo do Fundo</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Composição dos recursos do Fundo;</li><li>• Processo de elaboração do Plano;</li><li>• Áreas privilegiadas para as ações do Fundo (espaços geográficos e setores);</li><li>• Critérios utilizados para a distribuição dos recursos;</li><li>• Mudanças observadas em termos de combate à pobreza</li></ul></li><li>✚ <b>Sobre a gestão do Fundo</b><ul style="list-style-type: none"><li>▪ Compreensão do Fundo e sua relação com a Política de Combate e Erradicação da Pobreza;</li><li>▪ Relação do Fundo com os três níveis de governo: com o poder legislativo; com outras</li></ul></li></ul>
--

<sup>3</sup> Considera-se a primeira fase dessa pesquisa o projeto denominado "Avaliação das Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil", realizada no período 2008-2010, com apoio do CNPq (processo: 303116/2008-0; protocolo: 488931515119325 Chamada/Edital: produtividade em Pesquisa) e da FAPEMA (Edital Universal 2010).

- secretarias de governo, com a rede socioassistencial; com o Conselho de gestão;
- Competências do gestor do Fundo (quais são e como são percebidas).
  - Condições disponibilizadas para as ações do Fundo: espaço físico, infraestrutura e pessoal;
  - Mecanismos de gestão implantados no Estado: sistema de planejamento; monitoramento e avaliação:
    - Processo de elaboração dos Projetos;
    - Capacitação do pessoal; sistema de informação;
  - Relação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza com a Política de Assistência Social e com as ações do Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal.
    - Duplicidade institucional; paralelismo, mecanismos de convivência;
  - Avaliação do entrevistado sobre o Fundo
    - Principais vantagens
    - Principais dificuldades
    - Estratégias adotadas para lidar com as dificuldades

**Fonte:** Elaborado por Salviana Santos Sousa e Maria Eunice Pereira (SOUSA et al 2008).

### **3 RESULTADOS DA PESQUISA**

A análise desenvolvida a partir do subitem 3.1, a seguir, e as conclusões constantes desse relatório estão disponíveis aos interessados, de forma ampliada, no documento “Cadernos de Pesquisa” (SOUSA et al, 2014). Tal documento, sistematizado pela autora do presente relatório, contou no processo de elaboração com a participação direta ou indireta dos membros docentes e discentes vinculados à pesquisa.

#### **3.1. Sobre a questão da pobreza no Brasil**

Em uma análise histórica da situação da maioria dos países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, pode-se verificar que ainda não conseguiram desenhar políticas públicas capazes de, ao mesmo tempo, impelir o desenvolvimento econômico e reduzir a pobreza e a desigualdade social. Tal fato se agravou, mais recentemente, como lembra Souza (1996), na medida em que as políticas keynesianas do pós-guerra foram substituídas por políticas restritivas de gasto, o que redundou em ajuste fiscal e adoção de orçamentos voltados para a garantia de equilíbrio entre receita e despesa, o que passou a se refletir negativamente nas ações que têm substrato nos chamados gastos sociais.

Ao lado desses determinantes de ordem externa, no caso brasileiro, a incapacidade de fazer coalizões políticas adequadas e preconceitos de base territorial, religiosa, étnico-racial, geracional e de gênero<sup>4</sup>, entre outros, contribuem para a configuração de uma sociedade profundamente desigual acentuando a gravidade da destituição material posta pela natureza do sistema e pela conjuntura atual do capitalismo.

Desse modo, nesse país, de acordo com Telles (2001), embora a pobreza ocupe espaço politicamente construído e publicamente reconhecido, mesmo no âmbito da Constituição de 1988, nomeada de Cidadã, o fenômeno tem sido deslocado para o lugar da não política, da administração técnica, da não cidadania

Nesse sentido, o espaço dos pobres, no atual contexto histórico, embora revestido pelas ideias de direito e de justiça social, é o da caridade e da ajuda. Nele, os pobres ingressam não por sua condição de cidadãos, mas precisamente pelo contrário<sup>5</sup>.

Esta percepção limitativa de pobreza explica as ações de caráter emergencial (PEREIRA, 2011) que privilegiam programas minimalistas que, no limite,

---

<sup>4</sup> Conferir IPEA (2012).

<sup>5</sup> Sobre a pobreza como problema histórico no Brasil conferir os textos de Yazbek (2010), Silva (2013), Pereira (2013), Araújo, (2009) e Zaluar (1985), Sprandel ( 2004).

funcionam como lenitivos aos efeitos mais perversos e mais visíveis que esse fenômeno ocasiona.

### 3.2 Sobre a gestão do Fundo Público no Brasil

De acordo com Sanches (2002), conquanto existam desde os anos 1930 no Brasil, a difusão de fundos especiais, como o FCEP, sobreveio a partir do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, tendo sido muito utilizados durante e a partir do governo dos militares (1964-1984). Sanches (2002) arrola, no período de 1989 a 2001, 19 (dezenove) fundos<sup>6</sup> além dos sete previstos no texto da atual Constituição<sup>7</sup>.

Na concepção de Sanches (2002), o FCEP se enquadraria em duas categorias: a) como fundo atípico de redefinição de fontes porque não se constitui em unidade orçamentária; não possui programação própria sujeita a um gestor determinado e não se vincula um órgão determinado da Administração e b) como fundo atípico por instrumentalização de transferências, uma vez que se materializa nos estados subnacionais como fundos contábeis, em obediência ao que estabelece o art. 60 do ADCT (EC nº 14, de 12 de setembro de 1996).

O FCEP, proposto pelo, então, senador Antônio Carlos Magalhães, tem como objetivo combater a pobreza utilizando os recursos de diferentes fontes: individual, comunitária, pública, privada, local, nacional. O Senador utilizou o argumento da solidariedade como fundamento para a constituição de uma sociedade que denomina mais decente e humana (PAIVA; GOMES; OLIVERA, 2000; SPOSATI, 2000).

O FCEP hoje é compreendido como uma das estratégias governamentais suplementares de combate à pobreza, particularmente, nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas, de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida.

No período de criação do FCEP, autoras como Paiva, Gomes e Oliveira (2000) e Sposati (2000) levantaram alguns pontos de reflexão sobre esse fundo: definição de prazo para erradicação da pobreza; natureza das ações propostas, de caráter emergencial e suplementar, ao invés de garantir um correto aporte de recursos nos fundos de políticas já existentes; imprecisões e ambiguidades na sua estrutura; vinculação administrativa à presidência da República repondo a velha cultura centralizadora e autoritária; falta de legitimidade do Conselho Federal; e subordinação dos conselhos Municipais e Estaduais ao Conselho Federal.<sup>8</sup>

Oito anos depois, com a justificativa de que a pobreza persistia na realidade brasileira, foi encaminhada ao Legislativo Federal uma Proposta de Emenda

---

<sup>6</sup> Entre eles destacam-se: 1) Fundo de Promoção do Esporte Amador (Lei nº 7.752, de 14 de abril de 1989); 2) Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989); 3) Fundo Nacional de Desestatização (Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990); 4) Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (Leis nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e 8.242, de 12 de outubro de 1991); 5) Fundo de Custeio de Programas de Habitação Popular (Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993); 6) Fundo Penitenciário Nacional (Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994).

<sup>7</sup> Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Partidário e Fundo Nacional de Saúde.

<sup>8</sup> Paiva, Gomes e Oliveira (2000) e Sposati (2000) expõem elementos do debate sobre a instauração do FCEP: definição de prazo para erradicação da pobreza; natureza das ações propostas, de caráter emergencial e suplementar (por que não garantir um correto aporte de recursos nos fundos de políticas já existentes?), imprecisões e ambiguidades (ora se apresenta como um programa, ora como uma instituição capaz de viabilizar convênios), vinculação administrativa à presidência da República (repõe a velha cultura centralizadora e autoritária); falta de legitimidade do Conselho Federal; e subordinação dos conselhos Municipais e Estaduais Federal.

Constitucional (PEC) nº 14, de 9 de abril de 2008, de Antônio Carlos Magalhães Júnior (DEM-BA), com o propósito de tornar o Fundo um elemento permanente no corpo da Constituição. Esta foi aprovada em 17 de junho de 2009 pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) como texto substitutivo elaborado pelo relator, Demóstenes Torres (DEM-GO).

O substitutivo foi alterado congregando propostas de Aloizio Mercadante (PT-SP) defendendo a permanência da filiação do Fundo ao ADCT sendo aprovada a vigência do Fundo por tempo indeterminado, em votação na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2010. Prevaleceu a ideia de que a pobreza deve ser combatida por meio de alternativas econômicas construídas nessa direção, corrigindo-se o texto original em tramitação, cujo teor trazia como pressuposto a perspectiva ideopolítica de que a pobreza no país seria uma condição não superável.

Há de se lembrar que as ações do FCEP devem ser situadas no contexto das mudanças que passam a se conformar no país, a partir dos anos 1980, com a concretização e posterior rompimento do pacto keynesiano e que colocam na agenda pública novas formas de combater a pobreza e suas vicissitudes.

Nesse sentido, a compreensão da natureza e do sentido histórico do FCEP, para além da sua configuração material, está articulada às determinações econômicas e sociopolíticas mais amplas nas quais o país está inserido. Isto é, ao movimento de reformas e contrarreformas que, nas últimas décadas, se processou no país e ao debate sobre a natureza da solidariedade e das formas de materialização da justiça social. No Brasil, significou também a necessidade de implementar estratégias reformistas e um modelo administrativo de viés gerencial análogo ao do setor privado. De acordo com SANTANA; SOUSA (2012, p. 193).

[...] uma racionalidade instrumental e fiscalista que supervaloriza a relação custo-benefício e a eficiência (relação habilidade - produtividade) dos trabalhadores responsáveis pelos processos de gestão. A visão ético-política que baliza tal solução [...] tem compromisso com a redução das funções do Estado, com políticas públicas de perfil ex-post e focalista e com o repasse das ações de solidariedade para a comunidade [...].

Na base desta tendência estão as orientações que reiteram a supremacia do econômico sobre o social viabilizada pela retração ou o desmonte dos direitos em prol das liberdades privadas. Neste sentido, o ideal de justiça distributiva/redistributiva dá lugar a um sentido gerencial e tecnicista que tem como horizonte a eficácia e a eficiência no enfrentamento da pobreza no país<sup>9</sup>.

### **3.2 Sobre a gestão do FCEP**

Até o início de 2003, a gestão do FCEP esteve sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em janeiro de 2003, o Decreto nº 4.564, definiu que o extinto Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) passasse a ser o novo órgão gestor e o espaço de funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento. Com a Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, a gestão desse Fundo passou para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Ainda em relação ao processo de gestão do FCEP, da mesma forma que todos os outros programas sociais implementados a partir da CF de 1988, destaca-se a participação social como baliza para a abonação de direitos. O pressuposto é que a possibilidade de combater a situação de pobreza relaciona-se à construção de projeto de desenvolvimento nacional que admita sujeitos sociais no espaço público, favorecendo o *accountability* do sistema. Rememore-se que o ideário liberal afiança,

---

<sup>9</sup> Conferir também Salvador e Amorim (2010).

no plano formal, a igualdade como direito de todos, com inclusão dos pobres, posto que cidadãos<sup>10</sup>.

Para justificar a participação social, a gestão do FCEP é feita por um Conselho e os Estados subnacionais seguem a orientação nacional, embora, também como na maioria dos programas sociais, não se tenha notícia de um efetivo controle social.

#### 4 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo foi iniciada com um mapeamento dos Estados brasileiros, identificando-se aqueles que criaram Fundos de Combate à Pobreza e, com base em estudo *on line*. Em seguida, foram enviadas cartas aos Secretários de Planejamento ou similares encarregados da gestão Fundos nos Estados da Federação. Posteriormente, foram feitos contatos telefônicos de reforço e selecionados cinco Estados em que esses contatos avançaram: Maranhão, Ceará, Goiás, Espírito Santo e Rio Grande do Norte.

Com base em dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se constatar que os cinco Estados considerados na pesquisa apresentavam situação diversa, em termos da sua configuração territorial, número de habitantes, distribuição espacial e densidade demográfica, destacando-se o Ceará como o mais populoso, Goiás como o de maior área e com maior número de habitantes e o Espírito Santo como o de maior densidade demográfica (**Tabela 1**).

**Tabela 1 - Caracterização dos Estados considerados na pesquisa**

Estado	Capital	População Estimada/2013	Área Km <sup>2</sup>	Densidade	Municípios
Maranhão	São Luís	6.794.301	331.937,450	19,81	217
R.G. do Norte	Natal	3.373.959	52.811,047	59,99	167
Ceará	Fortaleza	8.778.576	148.920,472	56,76	184
Espírito Santo	Vitória	3.839.366	46.095,583	76,25	78
Goiás	Goiânia	6.434.048	340.111,783	17,65	246

**Fonte:** Elaboração própria, com base em dados do Censo 2010: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

#### 4.1 Indicadores de pobreza nos Estados considerados na pesquisa

Em relação à configuração atual da pobreza, sem qualquer pretensão de desenvolver estudo comparado, pode-se observar que há importantes diferenças entre os cinco Estados consideradas na pesquisa. A **Tabela 2** (IPEA, 2012)<sup>11</sup> demonstra a situação desses Estados em relação aos indicadores de extrema pobreza,

<sup>10</sup> Telles (2001b) lembra a impossibilidade de excluir os pobres no plano formal uma vez que na própria ordem liberal o axioma da igualdade coloca a pobreza em um patamar inteiramente distinto da velha questão da mendicância. Nesse sentido, como os pobres não podem ser menos iguais que os outros cidadãos há que conceber a garantia da igualdade, o que, por outro lado, necessariamente, coloca em xeque o axioma da liberdade de propriedade. Nesse sentido, “[...] para desativar a carga explosiva contida na questão social foi preciso desconectá-la do direito do trabalho e fixá-la no ambivalente, mas também expansivo e multifacetado campo da ajuda à pobreza.” (TELLES, 2001b, p. 3).

<sup>11</sup> O estudo do IPEA, relacionado ao período 2001-2009, foi definido com base em áreas de interesse das políticas sociais: demografia, previdência social, pobreza e desigualdade, saúde, seguridade, trabalho e renda, educação, saneamento e habitação, cultura e desenvolvimento agrário. Utilizou como fonte principal de informação a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE em função da sua abrangência territorial.

abastecimento de água adequado, desemprego e analfabetismo, tendo como referência os anos de 2001 e 2012.

**Tabela 2 - Situação socioeconômica dos Estados pesquisados – 2001 e 2012**

Estado	Extrema pobreza <sup>1</sup>		Abastecimento de Água adequado		Desemprego		Analfabetismo <sup>2</sup>	
	2001	2012	2001	2012	2001	2012	2001	2012
Maranhão	35,0	17,7	56,0	71,3	6,8	5,3	29,4	18,8
Rio Grande do Norte	25,4	7,6	82,6	88,2	7,7	7,1	24,2	16,1
Ceará	30,0	11,5	66,4	78,3	7,1	5,7	24,8	16,3
Espírito Santo	10,1	2,0	81,8	88,4	9,0	5,6	11,5	6,7
Goiás	7,9	1,8	74,5	84,7	8,0	4,8	11,7	7,3

**Fonte:** Elaborado por Msc. Talita Nascimento com base em dados da PNAD 2012: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012.** Rio de Janeiro, 2013.

O Maranhão, situado na Região Nordeste, é considerado um dos Estados mais pobres do país, de acordo com o IPEA. Embora entre 2001 e 2012, o índice de pobreza extrema tenha reduzido de 35,0% para 17,7%, a proporção da população maranhense abaixo da linha da pobreza ainda é muito superior à média nacional (15,2% e 5,3% para 2001 e 2012, respectivamente).

Situado no Nordeste, o Rio Grande do Norte, apresenta os melhores índices entre os Estados dessa Região, no que diz respeito à redução da pobreza. De fato, reduziu de 25,4%, em 2001, para 7,6% em 2012. A variação regional nesse período foi de 31,1% para 11,1%. Porém, mesmo com essa redução, os índices de pobreza desse Estado ainda são mais que o dobro dos índices do Espírito Santo e de Goiás.

Parte também da Região Nordeste, o Ceará, embora tenha observado, na última década, uma redução acelerada no número de pessoas abaixo da linha da extrema pobreza, os percentuais de extremamente pobres do Estado em 2011, em relação a 2001, registraram queda de 18,5% pontos percentuais.

O Maranhão, portanto, em que pese ter experimentado uma redução expressiva (17,3 pontos percentuais) ainda é de longe, na própria Região Nordeste, o Estado com maior índice de extrema pobreza em 2012.

No que diz respeito ao Espírito Santo, situado na Região Sudeste, o estudo do IPEA indica que, em relação à pobreza extrema, o Estado apresentou redução, pois passou de 10,1% em 2001 para 2,0% em 2012. Na região Sudeste, essa trajetória foi de 7,6% para 2,4%, no mesmo período.

Enquanto em 2001, o índice nacional era de 15,2% e, em 2012, foi reduzido para 5,3%, em Goiás, no começo dos anos 2000, 7,9% da população viviam em pobreza extrema e, em 2012, esse percentual se reduziu para 1,8%, a terceira menor do País.

Quando se observa o indicador abastecimento de água adequada, com exceção do Maranhão e do Ceará, todos os demais estados analisados apresentaram índice superior a 80% em 2012, com destaque para o Espírito Santo cujo índice é de 99,0%. Com 71,3% em 2009, o Maranhão apresenta, ainda, o menor índice entre os Estados pesquisados.

A **Tabela 2**, acima, mostra que, enquanto o Espírito Santo apresentava em 2001 a maior taxa de desemprego, esse lugar foi ocupado em 2012 pelo Rio Grande do Norte, com 7,1%. O Estado com a menor taxa em 2012 era Goiás, com 4,8%. No Estado do Maranhão, a taxa de desemprego era de 5,3% em 2012.

Em relação ao analfabetismo, os extremos são Espírito Santo, com a menor taxa (6,7%) e Maranhão, com a maior taxa (18,8%). Saliente-se que entre os estados analisados, o Maranhão manteve-se na última colocação, tanto no ano de 2001 como no ano de 2012, o que remete a reflexões acerca das condições estruturais desse Estado e sobre as ações de enfrentamento da pobreza.

#### 4.2 Gestão do fundo nos estados investigados

O artigo 79 do FCEP preconiza que este deve ser regulado por lei complementar estadual razão pela qual, a partir de sua implantação, os Estados subnacionais foram constituindo fundos estaduais e criando estruturas combinadas com as diretrizes propugnadas em nível nacional.

Pelo mapeamento dos sites governamentais dos Estados brasileiros, demonstrado no **Quadro 2**, verificou-se que, no momento de conclusão da pesquisa, haviam sido criados FCEP nos Estados das regiões Nordeste e Centro-Oeste, em 75% dos estados da região Sudeste, em apenas um estado da Região Sul (Santa Catarina) e um da Região Norte (Pará)<sup>12</sup>.

**Quadro 2 - Distribuição e denominação dos Fundos Estaduais de Combate e Erradicação da Pobreza**

Região/Estado	Nome do Fundo	Sigla
<b>REGIÃO NORDESTE</b>		
<b>Alagoas</b>	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Fecoep/Al
<b>Bahia</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza	Funcep/Ba
<b>Ceará</b>	Fundo Estadual de Combate à Pobreza	Fecop/Ce
<b>Maranhão</b>	Fundo Maranhense de Combate à Pobreza	Fumacop
<b>Paraíba</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza da Paraíba	Funcep/Pb
<b>Pernambuco</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Pernambuco	Fecep/Pe
<b>Piauí</b>	Fundo de Combate à Pobreza do Piauí	Fecop/ Pi
<b>Rio Grande do Norte</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza do Rio Grande do Norte	Fecop/RN
<b>Sergipe</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Sergipe	Funpobreza
<b>REGIÃO NORTE</b>		
<b>Pará</b>	Fundo de Investimento e Combate à Pobreza no Estado do Pará	Ficop
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>		
<b>Distrito Federal</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza do Distrito Federal	Funcep-Df
<b>Goiás</b>	Fundo Protege Goiás	Protege Goiás
<b>Mato Grosso</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso	Fecep-Mt
<b>Mato Grosso do Sul</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Mato Grosso do Sul	Fecomp
<b>REGIÃO SUDESTE</b>		
<b>Espírito Santo</b>	Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Funcop
<b>Minas Gerais</b>	O Fundo de Erradicação da Miséria	Fem
<b>Rio de Janeiro</b>	Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades	Fecop/Rj
<b>REGIÃO SUL</b>		
<b>Fundo Estadual</b>		
<b>Santa Catarina</b>	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza de Santa Catarina	Fecep/Sc

Fonte: Elaborado pelas autoras, conforme dados da pesquisa.

Os elementos aqui expostos são sintetizados do estudo sobre a gestão das ações estaduais financiadas com recursos dos fundos correspondentes nas cinco unidades federativas consideradas na pesquisa<sup>13</sup> e estão disponíveis no documento

<sup>12</sup> Hoje está criado Fundo dessa natureza no Rio Grande do Sul (Fundo para Combate à Pobreza Extrema e Redução das Desigualdades Sociais, em 2011).

<sup>13</sup> Conferir sobre as ações do fundo nos estados pesquisados em Ceará (2011); Espírito Santo (2012); Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (2011); Instituto Jones dos Santos Neves (2012); Maranhão (2009, 2010, 2014); Rio Grande do Norte (2012).

Cadernos de Pesquisa (SOUSA et al, 2014), no site do Gaep. Tomam-se como referência para análise três eixos básicos: concepções prevalecentes de pobreza e de gestão pública; prioridades da gestão estadual em relação aos recursos do Fundo; critérios para a alocação e distribuição dos recursos do Fundo.

#### **4.2.1 Sobre a concepção prevalecente de pobreza e de gestão nos Estados pesquisados**

Prevalecem nos documentos e no discurso dos entrevistados, as contradições que envolvem a visão de pobreza no país. O fenômeno complexo, multidimensional, persistente e sistemático conflita com a visão de pobreza absoluta, individualizada, decorrente da ausência ou insuficiência de renda expressa, principalmente, nos projetos e ações analisados. Nesse sentido, considerando que o país ainda vivencia uma situação de pobreza e desigualdade social, os discursos apontam como imperativo que se criem medidas capazes de ampliar a capacidade de consumo dos mais pobres. E, embora a renda não seja vista como a única forma de inclusão social, é considerada, pela maioria, como a principal garantia de acesso aos meios básicos de sobrevivência.

O combate à pobreza é compreendido pelos entrevistados como problema político, responsabilidade e dever dos governantes que exige medidas integradas e gestão intersetorial. Pode-se verificar, porém, que o reconhecimento da dimensão política da pobreza, de relevância indiscutível, se confronta com a proposição de medidas técnicas dissociadas de uma perspectiva distributiva mais ampla.

Outro ponto destacado nas falas dos entrevistados foi que as ações governamentais voltadas para o combate à pobreza devem emprestar relevância à dimensão econômica relacionada à geração de riquezas mais do que à distribuição de recursos escassos. Tal proposição se materializaria mediante a identificação, financiamento e dinamização de alternativas de produção criadas na sociedade. Embora coerente com a legislação que dá suporte aos fundos estaduais, essa proposta não tem se materializado em ações concretas de modo a alcançar a dimensão apontada nos discursos.

#### **5.1 Sobre a dinâmica da gestão estadual**

Em consonância com a orientação nacional, no momento da pesquisa, foram identificados três critérios gerais utilizados nos Estados para afinar seus planos em direção o atendimento dos propósitos definidas pelo FCEP e para selecionar as ações a serem implementadas e os públicos a serem contemplados: melhoria da qualidade de vida das populações, viabilidade técnica dos projetos e impacto financeiro das reservas dos fundos. Todavia, parte dos sujeitos envolvidos na implementação das ações, no momento da pesquisa, não detinham o conhecimento esperado sobre esses critérios, a realidade local ou do próprio sentido do FCEP.

As áreas priorizadas mais referidas foram nutrição (Programa do leite); educação; energia elétrica; distribuição de água; agricultura familiar, construção ou melhoria de habitações e educação, particularmente ação complementar à expansão do Ensino Médio.

De acordo com os gestores, recursos gerenciais como o planejamento, a participação social, a parceria e a avaliação são fundamentais para que as medidas desenvolvidas alcancem o sucesso pretendido. Defendem também a focalização como forma de atingir os objetivos programáticos.

A dinâmica da gestão é diferenciada. Na maioria dos Estados, a forma de planejamento mais utilizado é o de natureza incremental e o monitoramento é assistemático, o que redundava em vieses administrativos como duplicidade de ações e desperdício de recursos. Em um Estado identificou-se a existência de sistema de planejamento, avaliação e monitoramento, onde os gestores cadastram atividades, projetos realizados e também definem metas e indicadores. O mais comum, porém, foi a inexistência de processos sistemáticos de atualização dos dados que são

disponibilizados o que gera insegurança aos técnicos situados na ponta do processo de gestão.

A avaliação é proposta tomando por base os três critérios básicos utilizados na distribuição dos recursos: eficácia do combate à pobreza; forma de aplicação dos recursos; impacto financeiro dos projetos nas reservas do Fundo. Porém, não foram identificadas formas sistemáticas e institucionalizadas de avaliação.

A participação da sociedade no processo de controle social ou é feita de forma assistemática, embora, por força das normativas legais, haja Conselho constituído em todos os Estados, ou não é desenvolvida, de fato. Em dois Estados verificou-se esforço nesse sentido, particularmente, na sistematização das demandas e concretização das parcerias com as comunidades, prefeituras municipais e ONGs e na responsabilização das secretarias setoriais pela análise da viabilidade das propostas formuladas. Em um Estado, um instituto terceirizado teve grande relevância no desenvolvimento do trabalho assumindo as seguintes funções: consolidação de sistema de informações estatísticas e territoriais dos municípios participantes, com vistas a subsidiar a elaboração e o monitoramento das políticas públicas sociais locais; e produção de indicadores socioeconômicos dos municípios participantes.

Os principais obstáculos identificados na gestão das ações vinculadas aos Fundos Estaduais podem ser situados em três blocos. O primeiro grupo é referido às denominadas patologias que incidem sobre a natureza (movediça) e a dinâmica (discricionária) da burocracia. Na fala dos entrevistados são mencionados, entre outras dificuldades: “[...] afinar critérios e prioridades necessários à operacionalização dos projetos [...]”, “[...] divulgação insuficiente dos programas e ações desenvolvidas [...]” e “[...] burocratismo no processo de assinatura e na prestação de contas de contratos e convênios [...]” (Informações verbais) <sup>14</sup>.

O segundo bloco de dificuldades pode ser sintetizado nas falas “[...] despreparo dos funcionários [...]” e “[...] limitação de pessoal [...]” (Informações verbais) <sup>15</sup>. Trata-se de situação comum nos Estados pesquisados e que contrapõe a falta de uma política de qualificação dos servidores de Estados e municípios com a exigência de quadro mínimo de trabalhadores superqualificados para operarem as tecnologias emergentes, no contexto do novo paradigma produtivo e tecnológico em vigência. De acordo com Netto (2012), são mudanças que se manifestam nos chamados países de capitalismo tardio, associando a redução de postos de trabalho a formas de contratação mais flexíveis que provocam a precariedade do emprego.

O terceiro nível de dificuldades aparece em falas como “[...] interferência política no processo de gestão [...]”, “[...] solução de continuidade em relação às ações programadas [...]”, “[...] presença do *primeiro-damismo* e do clientelismo político nas ações em andamento [...]” (Informações verbais) <sup>16</sup>. Trata-se de uma contraposição à forma republicana de governar, da perpetuação de traços de um Estado que não resiste às pressões clientelistas e que para impor o seu poder de dominação, ainda utiliza estratégias informais como a criação de estruturas administrativas paralelas em contraposição aos preceitos constitucionais.

## 5 CONCLUSÃO

O FCEP, como expressão do Sistema de Proteção Social no Brasil, foi criado em 2000 como uma das estratégias governamentais relacionadas à luta contra a fome e a pobreza que, nesse país, assumem patamares elevados. Seu propósito era erradicar a pobreza em dez anos com ações de caráter suplementar nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. O reconhecendo da incapacidade dessa medida alcançar

---

<sup>14</sup> Informações retiradas das entrevistas.

<sup>15</sup> Informações retiradas das entrevistas.

<sup>16</sup> Informações retiradas das entrevistas.

esse escopo básico, levou o Legislativo Federal, seguido por Legislativos estaduais, a criarem condições legais para sua manutenção a partir de 2010, seu marco original.

A conjuntura na qual esse Fundo se propõe a erradicar a pobreza é prenhe de adversidades. De fato, para além das próprias condições estruturais postas pela natureza do capitalismo e por outros elementos constituintes do processo de formação da sociedade brasileira, redefinem-se as bases produtivas do capitalismo pondo em risco políticas de configuração universal, ajustadas ao pacto keynesiano.

Trata-se de um contexto em que se exaltam as virtudes do mercado e se exige a redução de encargos públicos, ao mesmo em que a pobreza e as desigualdades sociais denunciadas por fatos e dados.

Outro aspecto relevante desse novo momento é o ambiente ideopolítico em que se configura o combate à pobreza. Nele, parte numericamente importante da sociedade vai, pouco a pouco, incorporando-se ao novo paradigma em que valores e princípios individualistas são estimulados como contraponto à ideia de uma solidariedade sistêmica. Tal concepção se afasta daquela que moldou o padrão de proteção social desenhado na CF de 1988, o qual espelha ideais universalistas, vinculados a uma perspectiva de cidadania em que os direitos são inscritos num código de pertencimento à nação.

Os programas estaduais balizados pelo FCEP não parecem agregar potencial no sentido de causar impactos de maior profundidade sobre a questão da pobreza, que afeta de forma aguda e persistente grandes parcelas da população desse país. Realmente, na análise das propostas e nas entrevistas foi possível identificar tensões e ambiguidades que se mostram nos conceitos e perspectivas teóricas e políticas explícitas ou subjacentes no seu desenho.

Em relação à concepção de pobreza, um dos parâmetros conceituais desses Fundos, é o enfoque conservador, restrito à relação renda e consumo. No que diz respeito às respostas formuladas, apesar de as propostas definirem como propósito a articulação entre ações estruturantes e focalizadas, verifica-se, na prática, que essas ações tendem a ser pontuais e desarticuladas.

Há de se considerar também que a diminuição da pobreza demanda a conformação de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de indicar oportunidades de inserção de sujeitos sociais no espaço público para satisfação de suas necessidades e desenvolvimento de suas potencialidades, o que ainda não ocorre no Brasil. Isto porque, nesse país, do ponto de vista histórico, pobreza e desigualdade social sempre se aliaram à baixa densidade do processo de participação resultando no alijamento de significativos segmentos da população, sobretudo, do partilhamento da riqueza socialmente produzida e das decisões de cunho macrossocietário.

Considerando-se, portanto, a relação entre essas medidas e a realidade brasileira atual, é possível afirmar que, no contexto em que situam, as ações analisadas não apresentam potencial para alterar substancialmente, como pretendem, a condição de pobreza e de desigualdade social que marca esse país.

Desconsiderando-se os aspectos de natureza substantiva e que são fundamentais para compreender e combater a pobreza, há que se ponderar também que o próprio processo de gestão dos Fundos Estaduais ainda carece de melhor sistematização, de modo a articular demandas concretas e respostas possíveis. Situa-se como parte desse descompasso, o planejamento desenvolvido, em geral, ainda de natureza incremental, embora haja gestor que entenda ser necessário *conhecer mais a realidade*, defendendo que devam existir critérios técnicos para a definição de inclusão dos programas a serem financiados. Do mesmo modo, o processo de operacionalização das ações ainda se faz desarticulado de um efetivo sistema de monitoramento e avaliação, com divulgação insuficiente e com a presença de vieses que reforçam a persistência da gramática clientelista na administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados**. São Luís: EDUFMA, 2009.

CEARÁ. Secretaria da Ação Social. Gerência Executiva do Fecop P. **Relatório de Desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza: Fecop - Ano 2010**. Fortaleza, 2010. Disponível em:<<http://fecop.seplaq.ce.gov.br/downloads/relatorios/relatorios>>. Acesso em: 1 jul. 2011.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa. **Mensagem nº. 217/2011**. Vitória, 2011. Disponível em:<[http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos\\_sptl/avulsos/Avulsos%20do%20dia%2009-11-2011.pdf](http://www.al.es.gov.br/appdata/anexos_sptl/avulsos/Avulsos%20do%20dia%2009-11-2011.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012**. Rio de Janeiro, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Cartilha sobre o Fecop**. Fortaleza, 2004. Disponível em:<[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)>. Acesso em: 1 jun. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Brasília, DF, 2012. (Comunicado do IPEA, n. 159).

\_\_\_\_\_. **Retrato das Desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília, DF, 2011. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Fundo estadual de combate à pobreza**. Vitória, ES, 2010. (Nota Técnica, n. 9). Disponível em:<<http://www.es.gov.br/site/cidadaos/constestadual.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

MARANHÃO. Controladoria Geral do Estado do Maranhão. **Cartilha de procedimentos do Fumacop**. São Luís, 2009 a. Disponível em:<<http://www.cge.ma.gov.br/dados/anexos/arquivo252.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Saúde. **Projeto Cuidando do Futuro**. São Luís, 2011. Não paginado. Disponível em:<<http://www.saude.ma.gov.br/atencao-primaria/crianca-e-adolescente/cuidando-do-futuro>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Mulher. **Projeto Viva Mulher**. São Luís, 2009b.

OLIVEIRA, Francisco. Surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 9-28, out. 1988.

PAIVA, Beatriz Augusto; GOMES. Ana Lígia; OLIVEIRA. Maria Norma de. Medidas de combate à pobreza: a propósito das iniciativas legislativas do senador Antônio Carlos Magalhães. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 63, ano XXI, p. 27-44, jul. 2000.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias: Serviço Social e Sociedade, **São Paulo**, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

PEREIRA, Maria Eunice F. D. Os determinantes da pobreza no Brasil: algumas notas explicativas. In: SILVA, M. O (Org.). **Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013. p. 69-88.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da Pesquisa do Fecop**. São Luís, 2011. Mimeo.

SALVADOR. Evilásio; AMORIM. Álvaro André Santarém, Abordagens das desigualdades socioeconômicas no Brasil do século XXI. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p. 31-47, dez. 2010.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social e Direitos Humanos (**Informações retiradas sobre o Fecop/RN**). 2012.

SANCHES. Osvaldo Maldonado. Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, 2002. Disponível em: <[www.câmara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/brasilorcamentouniaoestudo/artigo/antes-de-2005/Artigo130.pdf](http://www.câmara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/brasilorcamentouniaoestudo/artigo/antes-de-2005/Artigo130.pdf)>. Acesso em: 7 out. 2011.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Gestão pública da questão ambiental e tessituras das cidades brasileiras: notas preliminares. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 112-121, jan./jun. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. São Paulo: FAPESP/Vozes, 1999.

SILVA, Maria Ozanira. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, p. 65-102, jul./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. In: SILVA, Maria Ozanira (Org.). **Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013. p. 23-64.

SOUSA, Salviana Maria M.P.S. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza: articulando pobreza e proteção social no Brasil contemporâneo. In: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 12, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: CFESS, 2010.

\_\_\_\_\_ et al. Relação entre pobreza e trabalho no Brasil: expressões de seus dilemas na Política de Assistência Social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, n. especial, p. 139-160, 2010.

\_\_\_\_\_ Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: resultados de pesquisa avaliativa. **Caderno de Pesquisa**. Ano 2 (jun. 2014) n. 1. disponível em: <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/cadernos-de-pesquisa>

\_\_\_\_\_ Boletim Periódico - Ano 3 (2014) - Nº 5.  
<http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>

Boletim Periódico - Ano 3 (2014) - Nº 3. Disponível em <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>

Boletim Periódico - Ano 3 (2014) - Nº 1. Disponível em <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>

Boletim Periódico - Ano 2 (2013) - Nº 3, Disponível em <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>

Boletim Periódico - Ano 2 (2013) - Nº 1. Disponível em <http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/boletim-do-observatorio-social-e-do-trabalho>.

-----; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil: a questão da justiça social e a configuração de novas formas de solidariedade. In: Seminário Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social, 20, 2012, Córdoba-Ar. CD-ROM. Córdoba-Ar: ALAEITS, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPOSATI, Aldaíza. Pobreza e cidadania no Brasil contemporâneo. Um comentário do relatório da Comissão Mista Especial da Câmara e do Senado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 63, p. 45-61, jul. 2000.

SPRANDEL, Márcia Anita. **A pobreza no paraíso tropical, interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Relume/Dumará, 2004.

TELLES, Vera Silva. **Direitos sociais: afinal do que trata?** 2. reimp. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001b.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

São Luís, 27 de março de 2015



Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa  
**Coordenadora do Projeto**