



GRUPO DE AVALIAÇÃO E ESTUDO DA POBREZA
E DE POLÍTICAS DIRECIONADAS À POBREZA

ISSN 2357-8130

OBSERVATÓRIO
**SOCIAL E DO
TRABALHO**

Ano: 02 (2014) N. 01

Cadernos de Pesquisa

**POLÍTICAS RELACIONADAS AO FUNDO
DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA
POBREZA NO BRASIL:** resultados de
pesquisa avaliativa

Sistematização final do texto

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor
Santos Sousa

Elaboração:

Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor
Santos Sousa;

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira
Damasceno Pereira;

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de
Araújo;

Profa. Dra. Cleonice Correia de Araújo.

**Subsídios (textos elaborados
pelas alunas PIBIC 2010):**

Alzira Ericeira;

Abinoã Cunha da Silva;

Aneilde dos Santos Araujo;

Caroline Chaves Pinto;

Ellen Suenne Ferreira Bandeira;

Ester Borges;

Ivanara Lima.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
1.1	Contextualização e definição do problema da pesquisa	3
1.2	Decisões de ordem metodológica	6
2	A DINÂMICA DA PESQUISA	7
3	SOBRE A QUESTÃO DA POBREZA.....	10
3.1	Concepções de pobreza e a pobreza brasileira.....	10
3.2	Indicadores de pobreza nos Estados considerados na pesquisa	15
4	SOBRE FUNDO PÚBLICO E O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA	17
4.1	Sobre o Fundo Público	17
4.2	Características da gestão do Fundo Público no Brasil.....	19
4.3	Sobre a gestão do FCEP	23
5	INICIATIVAS ESTADUAIS DE GESTÃO DA POBREZA COM SUPORTE NO FCEP	24
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	51
6.1	Sobre a concepção prevalecente de pobreza e de gestão nos Estados pesquisados	51
6.2	Sobre a dinâmica da gestão estadual.....	52
7	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização e definição do problema da pesquisa

O presente *Caderno de Pesquisa* é o n. 3 publicado pelo Observatório Social e do Trabalho do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP)¹. Apresenta os resultados da pesquisa denominada *Avaliação das Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil* (Resolução nº 690, do Conselho de Ensino e Pesquisa (CONSEPE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)) desenvolvida no contexto GAEPP e concluída em 2010².

Participaram da referida pesquisa, 5 (cinco) docentes³ e 7 (sete) alunas⁴ de graduação do Curso de Serviço Social da UFMA, estas na condição de bolsistas do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)/UFMA. A infraestrutura material foi bancada com recursos do GAEPP/UFMA e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico do Estado do Maranhão (FAPEMA) (Edital 004/2010-APP-Universal). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) participou como instituição de fomento através da concessão de Bolsa de Produtividade à coordenadora do Projeto (Chamada/Edital: produtividade em Pesquisa/2008).

¹ Coordena o Gaepp a Profa. Dra. Maria ozanira da silva e Silva.

² Reapresentada em 2011 à UFMA e ao CNPq a pesquisa em pauta, agora com a nova denominação de Pobreza e Avaliação das Políticas Relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil, obteve aprovação para cumprimento de dois propósitos fundamentais: a) aprofundar reflexões desenvolvidas durante a primeira fase, particularmente, sobre os fundamentos e pressupostos ideopolíticos do FCEP; b) dar suporte ao projeto *Estruturação, Implantação e Funcionamento do Observatório Social e do Trabalho* (Observatório Social e do Trabalho) levantando, sistematizando e disponibilizando dados secundários e resultados de estudos desenvolvidos sobre a situação de pobreza no Maranhão, tanto no site do GAEPP (Disponível em: <www.gaepp.ufma.br>.) como em apresentações junto a segmentos organizados da sociedade e órgãos públicos responsáveis por formulação e implementação de Políticas Públicas.

³ Participaram da pesquisa que incluiu toda a coleta de dados nos estado do Maranhão, Rio Grande do Norte, Ceará, Espírito Santo e Goiás, as Profas. Dras. da UFMA Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Coordenadora), Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira e Cleonice Correia de Araújo (UFMA). Posteriormente, foi incorporada a profa. Dra. Maria do Socorro Sousa de Araújo também da UFMA.

⁴ Alunas de Serviço Social e bolsistas do PIBIC que participaram da pesquisa: Alzira Ericeira, Caroline Chaves Pinto, Ellen Suenne Ferreira Bandeira, Abinoã Cunha da Silva, Aneilde dos Santos Araújo, Ester Borges e Ivanara Lima.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), uma das alternativas governamentais utilizadas nas últimas décadas para enfrentar a pobreza no país, foi 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.

O escopo do FCEP é viabilizar, a todos os brasileiros, acesso em níveis dignos de subsistência e seus recursos 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, definidos pelos sujeitos sociais responsáveis pela gestão dos fundos constituídos. Essas medidas podem ser desenvolvidas também por Estados e Municípios para o que devem ser criar fundos específicos análogos a esse FCEP.

No processo investigativo que deu suporte ao presente *Caderno de Pesquisa* partem-se do pressuposto de que a pobreza, nas sociedades de classes, tem estreita conexão com o processo de desigualdades sociais geradas pelas condições estruturais postas e impostas pelo modo de produção. No contexto capitalista, portanto, não é possível sua erradicação, embora possa ser enfrentada e minorada com a utilização de políticas públicas distributivas e redistributivas.

No caso brasileiro, esse processo de desigualdade⁵ resulta em um quadro social que se caracteriza pela acentuação das assimetrias geradas pela dinâmica das relações de classe: de um lado, pessoas com acesso aos postos de trabalho, aos bens e serviços coletivamente produzidos e aos espaços políticos para vocalização de suas demandas, coexistindo com a maioria lançada numa situação análoga à problematizada por Santos (1999), espécie de atualização do *estado de natureza*⁶. Ou, ainda, segundo o mesmo autor, “[...] ansiedade permanente em relação ao presente e ao futuro, o desgoverno iminente de expectativas, o caos

⁵ Sobre características do processo de formação da sociedade brasileira que resulta em assimetrias, consultar também Chauí (2004).

⁶ O *estado de natureza* é um construto a-histórico desenvolvido por Hobbes (1988). Para ele, a essência da natureza humana é uma busca ilimitada por satisfação. Sem leis para tolher os instintos naturais, cada homem vive em constante situação de medo e desconfiança, uma vez que conhece a natureza interesseira e competitiva do outro. O resultado disso é um Estado de guerra permanente. Para fugir desse estado firmam um contrato, através do qual, racionalmente, alienem sua liberdade em favor da constituição de um Estado duro, absoluto, com regras imutáveis, capaz de garantir a paz duradoura (SOUSA, 2004).

sistemático nos atos mais simples de sobrevivência e de convivência.”, onde até mesmo o trabalho pode não mais representar uma referência ética de sustentação da autonomia e da autoestima, “[...] reduzindo-se à penosidade da existência, quer quando existe, quer quando falta.” (SANTOS, 1999, p. 97).

Como resposta aos movimentos históricos dos trabalhadores, o Fundo Público, compatível com o modo de regulação social conhecido como *Welfare State Keynesiano*, é instituição atual que resulta da crença de que riscos e benefícios sociais devem ser compartilhados pelos agentes econômicos. Constitui-se em instrumento importante, como referência e suporte material para a configuração de respostas do governo às demandas da sociedade, e destaca o Estado como espaço político de mediação das demandas da sociedade e do mercado.

Em relação ao processo de gestão das políticas públicas, entende-se que sua maior aproximação com o objetivo de combater a pobreza é balizada, de um lado, pela existência de condições objetivas disponíveis em determinados contextos sociopolíticos e, de outro, pelo compromisso dos gestores com o atendimento dos objetivos teleológicos dessas políticas.

De fato, da mesma forma que os princípios apontam a intenção das políticas públicas, sua operacionalização denuncia a capacidade e a forma utilizada pelo governo com vistas à consecução dos propósitos inicialmente preconizados. Também desvela, através das lutas sociais, a densidade do tecido social associativo construído na base na sociedade.

Nesse quadro argumentativo, afirmam-se, nesse texto, que políticas, programas e projetos construídos com suporte no FCEP, constituem-se em resultados de disposições político-institucionais destinados a responder às exigências da base produtiva e do movimento da sociedade, em um dado contexto histórico, assumindo características particulares dos territórios em que se desenvolvem. Podem também se constituir em formas de redução de assimetrias construídas na dinâmica das relações de classe que, no caso brasileiro, expressam-se em males como a pobreza e a miséria.

Os diferentes padrões históricos de relacionamento construídos entre o Estado, mercado e sociedade no Brasil, que Nunes (2003) denomina de gramáticas políticas, refletem e têm ajudado a consolidar essa segmentação entre e

interclasses. A mais antiga é o *clientelismo* que remonta às nossas raízes ibéricas, repousa em redes personalistas e se expressa, principalmente, pela troca de favores. O *corporativismo* que absorve o conflito pela solidariedade no processo de organização do trabalho e remonta à Era Vargas. O *insulamento burocrático* que protege o núcleo técnico do governo contra a ingerência do público ou de organizações intermediárias. E o *universalismo de procedimentos* que permite o atendimento ao público por meio de um modelo universal e a inclusão dos trabalhadores pelo mérito individual. Esta, embora seja a mais esperada num quadro da democracia burguesa, pode ampliar as distâncias sociais entre grupos situados numa mesma classe social, ao escamotear diferenças postas por situações de idade, etnia, gênero, situação geográfica etc.

Essas formas de relacionamento histórico construídas entre Estado e sociedade no Brasil, manifestam-se nas políticas públicas, assinaladas hoje como ineficientes, assistemáticas e pouco abrangentes e na chamada *crise da dupla patologia*: da representação (as pessoas se sentem cada vez menos representados pelos que elegeram) e da participação que, entre seus vieses, confunde cidadão com cliente (consumidor de serviços) e não com partícipe do processo de governo.

1.2 Decisões de ordem metodológica

Do ponto de vista metodológico, duas deliberações foram relevantes e definiram os rumos da pesquisa cujos resultados estão expressos nesse Caderno. Em primeiro lugar, a decisão de privilegiar a interlocução com os gestores dos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza, tomando apenas dois programas estaduais para desenvolver uma análise *in loco* das suas particularidades. Tal decisão teve três consequências principais: não possibilitou uma contraposição mais substantiva, de fontes primárias, aos depoimentos desses sujeitos sociais, o que obrigou a que se fizesse uma leitura mais atenta dos documentos e a das entrevistas realizadas para responderem às indagações que orientaram a investigação.

A segunda decisão decorrente da primeira foi a necessidade de compreender melhor os gestores: recursos políticos, constrangimentos estruturais e

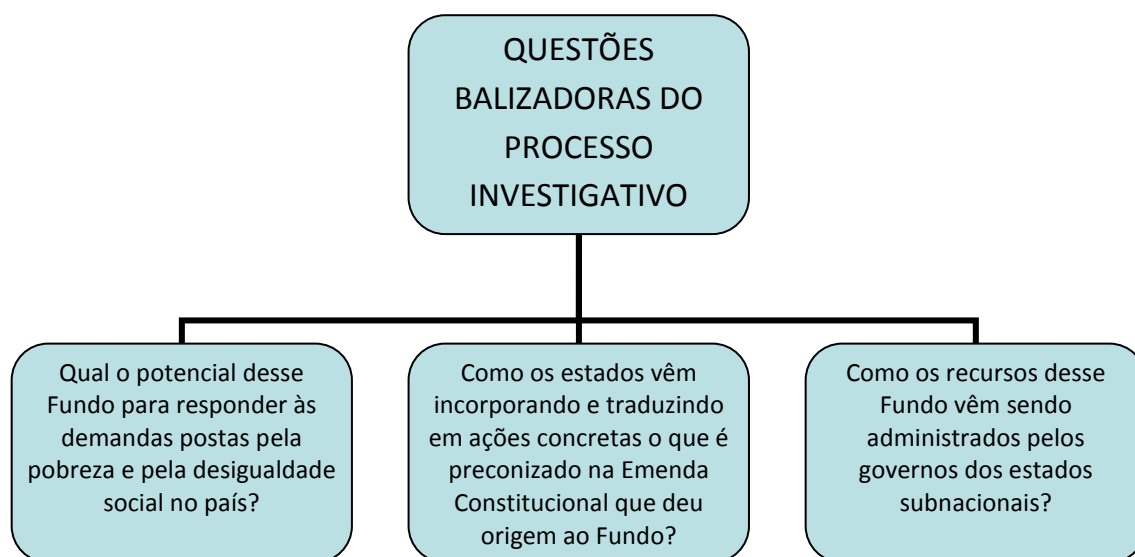
alianças e levando à inclusão da categoria teórica burocracia pública como uma das balizadoras das análises desenvolvidas.

Partindo dessa configuração geral, o presente texto apoia-se em estudos teóricos, documentais e empíricos para articular dois temas centrais: a) fundamentos da constituição do FCEP e sua interconexão com medidas estaduais de combate à pobreza em estados brasileiros; b) contornos, (im)possibilidades e desafios da gestão pública relacionada aos Fundos Estaduais de Combate à Pobreza em Estados brasileiros.

2 A DINÂMICA DA PESQUISA

A pesquisa foi desenvolvida através de análise bibliográfica, documental e de campo com base em três indagações básicas:

Fluxograma 1 – Indagações básicas orientadoras do processo investigativo



Fonte: Elaborado por Salviana Santos Sousa, conforme dados sistematizados da pesquisa.

A análise bibliográfica considerou o debate entre autores situados em diferentes matrizes ideopolíticas que tratam dos temas que perpassam o objeto considerado no estudo em pauta.

Na análise documental foi considerada a legislação vigente sobre o FCEP e outros documentos elaborados em diferentes Estados da Federação que tratam das experiências desenvolvidas em consonância com a lógica do Fundo.

Em relação à pesquisa empírica iniciou-se com um mapeamento dos Estados brasileiros, identificando-se aqueles que criaram Fundos de Combate à Pobreza e suas denominações, 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 Norte⁷.

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 ²	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.

Nessa fase da pesquisa, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: mapeamento dos fundos estaduais referenciados no FCEP; análise dos projetos realizados ou em realização; realização de entrevistas com gestores e técnicos envolvidos na gestão dos projetos e ações desenvolvidas no âmbito das Políticas de interesse do estudo avaliativo.

⁷ Em relação a este último, destaca-se a intermediação e a participação efetiva da Profa. Dra. Andréa Cristina Santos de Jesus, nas entrevistas e em Encontro de pesquisadores realizado no Campus da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Quadro 1 - Síntese dos aspectos investigados nos Estados

- **Situação da pobreza nos estados investigados:** indicadores e diagnóstico;
- **Diretrizes e prioridades da gestão estadual relacionadas ao processo de combate e erradicação da pobreza;**
- **Aspectos relacionados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado**
 - ✚ **Sobre o conteúdo do Fundo**
 - Composição dos recursos do Fundo;
 - Processo de elaboração do Plano;
 - Áreas privilegiadas para as ações do Fundo (espaços geográficos e setores);
 - Critérios utilizados para a distribuição dos recursos;
 - Mudanças observadas em termos de combate à pobreza
 - ✚ **Sobre a gestão do Fundo**
 - Compreensão, Concepção acerca do Fundo enquanto uma Política de Combate e Erradicação da Pobreza;
 - Relação do Fundo com os três níveis de governo: com o poder legislativo; com outras secretarias de governo, com a rede socioassistencial; com o Conselho de gestão (controle social);
 - 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 pelas autoras.

Na consolidação dos resultados da investigação, três aspectos foram considerados relevantes para a análise do processo de gestão dos Fundos Estaduais: **a concepção norteadora de pobreza, as prioridades definidas e os critérios utilizados para a alocação e distribuição dos recursos pelas gestões estaduais.**

3 SOBRE A QUESTÃO DA POBREZA

3.1 Concepções de pobreza e a pobreza brasileira

A pobreza relativa entendida como expressão da desigualdade social é um fenômeno de múltiplas dimensões e presente em todas as sociedades conhecidas. E os denominados pobres, sujeitos ora rechaçados, ora assistidos, são destacados na análise foucaultiana (1982), como sujeitos funcionais à existência da vida urbana no século XVIII. No século XIX tornaram dispensáveis (em razão da criação de equipamentos urbanos) e perigosos (associados à ocorrência de doenças). Com a Lei dos Pobres

[...] um cordão sanitário autoritário é estendido no interior das cidades entre ricos e pobres: os pobres encontrando a possibilidade de se tratarem gratuitamente ou sem grande despesa e os ricos garantindo não serem vítimas de fenômenos epidêmicos originários da classe pobre. (FOUCAULT, 1982, p. 56).

Objeto de formas de explicação advindas de matrizes ideopolíticas diferenciadas destacam, no presente texto, três vertentes com maior visibilidade⁸: as teorias de base liberal que identificam as causas da pobreza com a incapacidade individual de acesso ao mercado, visto como espaço natural de satisfação das necessidades; as abordagens estruturais que atribuem a condição de pobreza à natureza dos sistemas de produção baseados na divisão desigual de riqueza e poder e as teorias de base culturalista que têm suporte em fatores morais e valorativos e privilegiam, segundo Araújo (2007, p. 43) “[...] componentes simbólicos da ação humana, com ênfase em temas como cotidiano, trabalho, família, lazer, as relações de poder, de gênero, experiências políticas.”

Araújo (2009) concorda que a configuração da categoria pobreza comporta um conjunto de representações, para além das condições de destituição material, o que a leva a tratar o tema em trabalhos que carregam sugestivos nomes de *fome de pão e de beleza*.

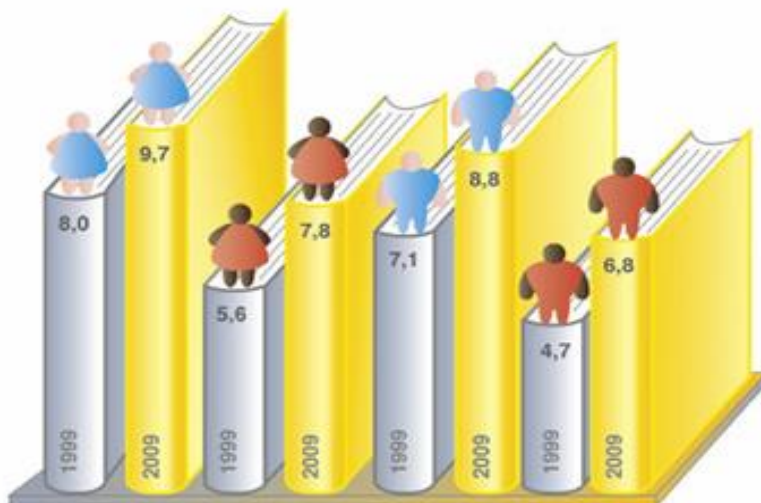
⁸ Conferir sobre as três vertentes em Silva (2013). Em relação à vertente culturalista um dos seus teóricos é Oscar Lewis (1961). O autor elaborou o conceito carregado de tensões denominado *cultura da pobreza*, com base em um conjunto de traços similares identificados na vida dos pobres. Entre as obras que tratam da questão destaca-se *The Children of Sanchez* (1961), a vida num bairro de lata da Cidade do México.

Ezequiel (1998) recorda que a definição do pobre e de seu estado é ampla . Pobre é aquele que, de modo permanente ou temporário, encontra-se em situação de debilidade, dependência e humilhação, caracterizada pela privação. Reporta-se às sinonímias ou antonímias relacionadas à condição de ser pobre. Nos termos do autor

O pobre lavrador, agricultor, o que trabalha a terra com as mãos pela subsistência é um exemplo da sinonímia que, por vezes, há entre pauper e agrícola ou laborator. Por outra análise, há as antonímias que situam o pobre diante do poder contrastante, tais como a força militar e a liberdade cívica. Despojamento, indigência e deficiência alimentar, deficiências físicas e mentais, reumatismos deformantes, orfandades, etc. são situações bem diversas alcunhadas com o mesmo vocábulo: pobreza. Ora lhe é adicionado um sentimento de compaixão (*miserabilis persona*), outras vezes de admiração – pobre de Cristo (*pauper Christi*). Do mesmo modo, a humildade do pobre (*humilis*) nem sempre é compreendida tal qual a virtude bíblica reservada a monges e a pobres voluntários por amor a Deus. “[...] a fraqueza do pequeno (*impotens*) avizinha-se da vulgaridade do rústico [...]” (EZEQUIEL, 1998, p. 5, grifo do autor).

No presente trabalho admite-se que a situação de destituição material que conforma a concepção hegemônica de pobreza está intimamente vinculada ao processo de formação das sociedades reais. No caso brasileiro, preconceitos de base territorial, religiosa, étnico-racial, geracional e de gênero, entre outros, contribuem para a configuração de uma sociedade profundamente desigual acentuando a gravidade da destituição material e contribuindo para a segregação socioespacial da pobreza. O **Gráfico 1**, por exemplo, construído a partir de estudos realizados pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em 2008, ilustra um dos aspectos desse problema, no campo da educação, particularmente, as diferenças entre a média de anos entre jovens brancos-negros/homens-mulheres.

Gráfico 1 - Média de anos de estudo da população ocupada com 16 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor/raça – 1999 e 2009



Fonte: Retirado do texto do: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **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.

Enquanto construto histórico, a pobreza no Brasil, embora prevaleça, no debate, como um dado estatístico (SPRANDEL, 2004), também é atravessada por pontos de vista diferenciados: partindo da visão de cenário (associação ao clima, à mestiçagem, à enfermidade, à acomodação), de perigo, de intimidação até alcançar a pobreza focalizada, substrato dos programas sociais que pautam os governos a partir de meados do século XX (ARAÚJO, C., 2009). De fato, a intervenção governamental voltada para combater a pobreza no país referencia-se nessas diferentes representações, conforme as especificidades de cada momento histórico.

No período inicial de constituição do sistema de produção capitalista no Brasil, ao mesmo tempo em que se conformava o mercado e a classe trabalhadora industrial e urbana no país, consolidava-se uma concepção hegemônica de pobreza como resultado da falta de esforço individual para viabilizar condições de acesso a bens e serviços existentes no mercado.

Nesse contexto, estabelecia-se uma oposição entre os vadios, ociosos, vagabundos, moradores de cortiços - as classes perigosas - e a, então, classe trabalhadora (VALLADARES, 1991). A intervenção governamental aos que se rebelavam se dava em forma de assistencialismo e repressão, modelo que o ex-presidente Washington Luís sintetizou através da postura adotada contra os

movimentos sociais que se voltavam contra seu governo (1926-1930): *Questão social é caso de polícia*.

Com a denominada Revolução de 1930, iniciam-se as bases para implantação do projeto de desenvolvimento capitalista no contexto do qual se incluía também o atendimento das necessidades de gestão da força de trabalho, indispensável ao processo de industrialização. A questão social adquire maior ênfase, sendo arrostada e tratada no campo da política (IAMAMOTO; CARVALHO, 1983). Nunes (2003) denomina a relação que se estabelece entre Estado e sociedade de gramática política do corporativismo, no contexto da qual são criadas políticas sociais, leis trabalhistas, institutos, conselhos e sindicatos vinculados a determinadas categorias de trabalhadores. Getúlio Vargas, dirigente do país nesse período (1930-1945), para obter o apoio da classe trabalhadora, adotou o populismo como estratégia ideológica de controle social o que lhe valeu o epíteto de *o pai dos pobres*. É a dinâmica da cidadania formalmente deferida, mas tutelada, constringida na sua operacionalização.

A partir dos anos 1950, apesar da consolidação do sistema capitalista, para a perspectiva dominante, pobres eram os diversos segmentos populacionais não absorvidos pelo mercado de trabalho: os desempregados, os subempregados, os habitantes das favelas e submoradias. De acordo com Valladares (1991), a partir da década de 1960, predominou o discurso econômico na representação da pobreza, que passa a ser identificada com insuficiência de renda e com o não atendimento de necessidades básicas. Este discurso se concretizou através da adoção da denominada linha de pobreza, um dos parâmetros que passaram a condicionar o acesso aos Programas Sociais dos governos brasileiros.

Nos anos 1970, de acordo com Paulo Netto (2012, p. 418), a crise do capitalismo provocou alterações “[...] no plano econômico-objetivo da produção/reprodução das classes e suas relações.” e “[...] no plano ideosubjetivo do reconhecimento da pertença de classe.” No conjunto dos trabalhadores houve diferenciações, divisões, cortes e recomposições. Também se modificaram as hierarquias e as articulações de camadas médias

[...] as camadas situadas no que se poderia chamar de rés do chão da ordem tardo-burguesa [...] [Os pobres são aqui, os] aposentados com pensões miseráveis, crianças e adolescentes sem qualquer cobertura social, migrantes e refugiados, doentes estigmatizados (recordem-se os

aidéticos pobres) até trabalhadores expulsos do mercado de trabalho (formal e informal). (PAULO NETTO, 2012, p. 418).

Valladares (1991) advoga que, nos anos 1980, a pobreza adquire nova territorialidade: os pobres urbanos são identificados como moradores da periferia, mas também considerados sujeitos sociais engajados na luta pelo processo político de democratização do país e pela conquista da cidadania. Como tema central de reflexão e de ação política, a pobreza alcança a Constituição Federal (CF) de 1988 que garante, no seu artigo 3º, como um dos quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “[...] erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.”

Sousa e outros (2010) retomam a discussão de Cacciamali (1999) para ressaltarem que os anos 1990 acentuaram as condições históricas de disparidade estrutural do mercado de trabalho brasileiro. Nessa década surgem novos problemas, configurados pela flexibilização da legislação trabalhista, reforma da seguridade social e da administração pública, transformações no arcabouço e dinâmica de organização sindical. Os efeitos desse processo são, entre outros, a expansão e agravamento do quadro de pobreza.

A atualidade marca, de acordo com Telles (2001a), um movimento paradoxal com relação à centralidade da pobreza como problema público. Embora ocupe espaço politicamente construído e publicamente reconhecido, o fenômeno é deslocado para o lugar da não política, da administração técnica, da não cidadania. Nesse sentido, o espaço dos pobres, mesmo 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 contrário⁹.

Esta concepção restritiva de pobreza justifica ações de caráter emergencial (PEREIRA, 2011) que privilegiam programas minimalistas orientados para a garantia da sobrevivência. Ou como lembra Silva (2002), fundamenta programas sociais que não enfrentam a pobreza. No limite, amenizam seus efeitos mais perversos e mais visíveis.

Em síntese, apesar do discurso oficial no Brasil afirmar, em diferentes conjunturas, a preocupação permanente com os pobres e a pobreza, conforme

⁹ Sobre a pobreza como problema histórico no Brasil conferir os textos de Yazbek (2010), Silva (2013), Pereira (2013), Araújo, M. (2009) e Zaluar (1985).

Sousa e outros (2010), o Estado brasileiro nunca agiu no sentido de efetivar, de fato, a distribuição de renda no país, assim como, coerentemente com sua configuração capitalista, não criou condições para repartição da riqueza socialmente produzida, portanto, para a satisfação das necessidades do conjunto da população brasileira. De fato, em uma análise histórica, pode-se constatar que as ações sociais estatais voltadas ao combate à pobreza, sempre estiveram subordinadas aos interesses do capital, secundarizadas pela política econômica.

3.2 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 considerados na pesquisa. A **Tabela 2** (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012)¹⁰ demonstra a situação desses Estados em relação aos indicadores extrema pobreza, 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 ¹		Abastecimento de Água adequado		Desemprego		Analfabetismo ²	
	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

¹⁰ 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.

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 SOBRE FUNDO PÚBLICO E O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA

4.1 Sobre o Fundo Público

O debate sobre o FCEP remete à existência do Fundo Público, instituição criada no contexto da crise capitalista de 1930 e que permitiu a conformação do modelo de regulação denominado *Welfare State Keynesiano* (WSK) que também entrou em crise, a partir dos anos 1970. Seu pressuposto ideopolítico é que riscos sociais e bens coletivamente produzidos devem ser socialmente compartilhados, conformando uma forma de solidariedade interclasses.

A configuração do Fundo Público tem suporte na capacidade de renúncia fiscal dos agentes econômicos. Permite que se torne previsível, tanto o processo de produção como de reprodução social. Constitui-se, portanto, em um *ex-ante* das condições de reprodução dos capitais particulares e da vida do trabalhador (OLIVEIRA, 1988), sustentando a produção e a reprodução social, através de mecanismos como transferências monetárias, isenção de impostos e prestação de serviços sociais, criando ondas de expectativas permanentes redirecionadas para o Estado.

O Fundo Público tornou-se tão determinante sob o capitalismo que, mesmo no seio das transformações societárias que regravaram o cariz desse modo de produção na contemporaneidade, conectadas aos choques ocasionados nos circuitos produtivos pela revolução científica e técnica em andamento, desde

meados do século XX¹¹, continua a condicionar a economia dos países situados nos marcos do modo de produção capitalista. Oliveira (1988, p. 12), para destacar a relevância dessa instituição na configuração das sociedades modernas capitalistas, faz uma analogia com a teoria heliocêntrica formulada por Copérnico¹²: “[...] uma revolução copernicana nas condições de distribuição e consumo, do lado da força de trabalho e das condições de circulação, do lado do capital.”

O padrão de regulação que permitiu a configuração do Fundo Público, ao mesmo tempo em que buscou reconciliar as esferas econômica e social, possibilitou que fossem desenhadas demandas sociais baseadas em direitos regulamentados, ou não, exigindo das instâncias governamentais a configuração de novas competências administrativas e a criação de aparatos correspondentes com a função de prover a prestação dos serviços públicos.

Com a Reforma do Estado que ocorreu no Brasil nos anos 1990¹³, verifica-se uma mudança nesse padrão de regulação. Nesse movimento foram introduzidas mudanças na dinâmica de governar com a proposta de substituição da gestão burocrática pela administração gerencial. A referência é o cidadão cliente/consumidor, portanto sua orientação é a busca de resultados, um dos pressupostos do aumento do *accountability* e da transparência governamental.

Em relação aos funcionários da burocracia, todavia, cuja principal característica é a especialização em problemas singulares, continua-se a esperar que sejam capazes de desempenhar suas funções *sine ira et studio* (sem ressentimentos e sem preconceitos). Diferentemente dos políticos que devem viver para a política, podendo apaixonar-se, tomar partido, lutar (*ira et studio*), a ação burocrática deve ter como substrato não só o princípio do formalismo, mas também, os da impessoalidade e profissionalismo.

Por outro lado, na medida em que sua existência ganha sentido também mediante a conciliação de diferentes interesses em conflito, ao representar valores

¹¹ Sobre as transformações societárias que reconfiguraram os países situados nos marcos do capitalismo, conferir Paulo Netto (2012).

¹² Oliveira (1988) faz analogia ao astrônomo Nicolau Copérnico que, no século XVI, criou a teoria heliocêntrica, considerada uma das mais respeitáveis hipóteses científicas de todos os tempos, contrariando o geocentrismo vigente.

¹³ Sobre a Reforma do Estado no Brasil conferir Pereira (1998).

prevalentes em determinadas conjunturas, a burocracia pode apresentar patologias, entre as quais se destacam: a autoproteção dos funcionários, em detrimento dos objetivos teleológicos das instituições; porosidade em relação à influência dos políticos e despreparo para o exercício do trabalho.

4.2 Características da gestão do Fundo Público no Brasil

O processo de gestão do Fundo Público concretiza-se em peças orçamentárias. No caso brasileiro, a CF de 1988, de cariz socialdemocrata, estabelece critérios e limites em relação à elaboração do orçamento¹⁴. Em seu artigo 165 define três instrumentos que devem ser ativados por iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias; os orçamentos anuais.

O PPA, Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) guardam relação entre si, articulando os principais elementos definidores e reguladores da atividade orçamentária federal.

Os fundos especiais, previstos na CF ou regulados por Emendas cujo propósito é afiançar que as receitas sejam focalizadas em campos ou particulares, também buscam descentralizar a execução e facilitar a avaliação dos resultados obtidos, assegurando que os recursos não utilizados num exercício sejam preservados para uso em exercícios subsequentes (SOUSA; PEREIRA, 2012).

Embora tenham existência desde a década de 1930, a propagação desses fundos especiais¹⁵ ocorreu, segundo Sanches (2002), a partir do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, tendo sido abundantemente empregados durante e a partir da ditadura militar empresarial.

¹⁴ Art. 165 define que também que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o PPA; as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

¹⁵ Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o FPE; o FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

De 1989 a 2001, Sanches (2002) cataloga a existência de 19 fundos¹⁶ além dos sete previstos no texto Constituição: 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.

O FCEP, uma proposta do senador¹⁷ Antônio Carlos Magalhães, foi instituído pela EC 31 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para vigorar até 2010. Na concepção 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). Desse modo, as suas finalidades e os critérios de distribuição dos recursos constam do próprio ato legal que os institui¹⁸.

Quando da criação do FCEP, Antônio Carlos Magalhães referiu que esse fundo tinha como propósito 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).

¹⁶ 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).

¹⁷ Os principais destaques apresentados pela oposição ao texto original de criação do Fundo foram: do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), destinando 75% dos recursos do fundo para programas de renda mínima e do Senador Pedro Simon (PMDB-RS) que designava 6% dos recursos obtidos pelo governo através da Desvinculação das Receitas da União (DRU) ao Fundo.

¹⁸ Conferir também Sousa e Pereira (2012).

O contexto em que emerge o FCEP como expressão do Fundo Público no Brasil tem suporte em “[...] uma racionalidade instrumental e fiscalista que supervaloriza a relação custo-benefício e a eficiência (relação habilidade - produtividade) dos trabalhadores responsáveis pelos processos de gestão.” (SANTANA; SOUSA, 2012, p. 193). 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 [...]” (SANTANA; SOUSA, 2012, p. 193).

Ao analisarem a proposta da EC que indica a criação do FCEP, Paiva, Gomes e Oliveira (2000, p. 32) argumentam que

Do total de incisos e artigos que tratam do tema, percebe-se que a estratégia de captação de recursos, que não são novos em sua maioria, consiste em articular quatro mecanismos contábeis alternadamente, de acordo com a natureza do tributo redirecionado. Assim sendo, os recursos captados para o *novo Fundo* ora provém da criação de cotas ou alíquotas de impostos já existentes, ora absorvem parcelas de recursos captados por fundos já criados. Há também a estratégia de vinculação obrigatória das emendas parlamentares e as deduções voluntárias do Imposto de Renda.

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.

Dos elementos que compunham o debate relacionado à instauração do FCEP destacava-se o prazo de dez anos para erradicar a pobreza¹⁹. Oito anos depois, com a justificativa de que esse fenômeno persistia na realidade brasileira, foi encaminhada ao Legislativo Federal uma Proposta de Emenda 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

¹⁹ 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.

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. Aprovada a permanência 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. Portanto, uma correção no texto de Antônio Carlos Magalhães Júnior, cujo teor incorporava a perspectiva ideopolítica de que a pobreza no país seria uma condição invencível, 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 as formas de implementar a 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 fato, em contraposição aos preceitos da Carta Magna, vem se desenvolvendo no Brasil uma *sorradeira contrarreforma tributária* mediante alterações na legislação infraconstitucional (SALVADOR, 2010a). Um exemplo importante desse movimento foi a criação do instrumento DRU sob cuja orientação ficou definido que 20% das receitas de contribuições sociais não deveriam mais ser gastas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social. Permitiu, assim, que o Governo Federal gerasse elevada tributação através de contribuições sociais, “[...] que não precisavam ser divididas com estados e municípios e, graças à DRU, poderiam ser usadas para pagamento da dívida pública ou pagamento de outras despesas fora do orçamento da seguridade social.” (ALVARÉS, 2011).

A DRU provoca leituras tensionadas. Do lado do governo,

[...] as vinculações de receitas, somadas a gastos em boa medida incompressíveis – despesas com pessoal, benefícios previdenciários, serviço da dívida etc. –, dificultam a capacidade de o governo federal alocar recursos de acordo com suas prioridades sem trazer endividamento adicional para a União. (ALVARÉS, 2011).

Para seus críticos, esse instrumento debilitou o orçamento da Seguridade Social, colocando em xeque o ideal de justiça distributiva. Nos termos de Salvador (2010b, p. 620)

Os valores pagos com juros e amortização da dívida nos quatro anos de execução do PPA - 2004 a 2007 são duas vezes superiores ao montante do gasto da União com assistência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, habitação, saneamento, gestão ambiental, organização agrária, desportos e lazer.

Trata-se de mecanismos que remetem a uma tendência fragmentadora dos recursos destinados ao campo da Seguridade Social. 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 país²⁰.

4.3 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).

Para fazer face ao financiamento das ações sob sua responsabilidade (assistência social e combate à fome), o MDS passou a contar com duas fontes básicas de financiamento: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade

²⁰ Conferir também Salvador e Amorim (2010).

Social (COFINS) e o FCEP. A primeira fonte é direcionada para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e custeia os Programas da Assistência Social. Já os recursos do FCEP, passam a se constituir na principal fonte de sustentação financeira do Programa Bolsa Família (BF), embora também financie programas vinculados a outros órgãos ou ministérios.

Ainda em relação ao processo de gestão do FCEP, da mesma forma 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, no plano formal, a igualdade como direito de todos, com inclusão dos pobres, posto que cidadãos²¹.

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.

5 INICIATIVAS ESTADUAIS DE GESTÃO DA POBREZA COM SUPORTE NO FCEP

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

²¹ 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).

75% dos estados da região Sudeste, em apenas um estado da Região Sul (Santa Catarina) e um da Região Norte (Pará)²².

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

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

Fonte: Elaborado pelas autoras, conforme dados da pesquisa.

²² Hoje está criado Fundo dessa natureza no Rio Grande do Sul (Fundo para Combate à Pobreza Extrema e Redução das Desigualdades Sociais, em 2011).

Maranhão²³

No Maranhão, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza é conhecido como FUMACOP²⁴. Foi instituído pela Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004 e regulamentado em novembro de 2005, como unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos estaduais com vistas a desenvolver políticas de combate à pobreza no Maranhão. Sua proposta original foi baseada em diagnóstico realizado pelo IPEA sobre a realidade estadual. Em 2010, a Assembleia Legislativa, por meio da Medida Provisória 84, de 21 de dezembro, aprovou a prorrogação do FUMACOP para 31 de dezembro de 2021, mantendo o acréscimo de dois pontos percentuais sobre as alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações internas e de importação com produtos e serviços como combustíveis, telefonia, energia, cigarros, bebidas, entre outros.

Os princípios sobre os quais se assenta o FUMACOP, de acordo com sua Cartilha de Procedimentos,²⁵ (MARANHÃO, 2009a) são: transparência, regionalização, descentralização, participação, focalização e controle. Com base em tais princípios, o governo pretende desenvolver um processo de gestão moderna e

²³ As entrevistas com os gestores do FUMACOP e de projetos desenvolvidos no Maranhão foram realizadas pelas alunas de Iniciação Científica Alzira Ericeira; Caroline Chaves Pinto; Abinoã Cunha da Silva e Aneilde dos Santos Araujo.

²⁴ Marco Legal: Estado do Maranhão. Lei 8.205/2004; Decreto nº 21.725, de 29 de novembro de 2005; Decreto nº 22.149, de 31 de maio de 2006, que aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Comitê de Políticas de Inclusão Social; Lei nº 8.409 de 15 de maio de 2006, autoriza o Poder Executivo a abrir ao FUMACOP crédito especial onde foi estabelecido o primeiro programa de trabalho para o Fundo no exercício de 2006; Lei nº 8.697, de 30 de outubro de 2007 - modifica a Lei que instituiu o FUMACOP, redefinindo o Conselho de Políticas de Inclusão Social e criando a Superintendência de Planejamento e Gestão do FUMACOP na estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN); Lei nº 8.840, de 15 de julho de 2008, altera a Lei 8.205/2004; Decreto nº 24.513, de 4 de setembro de 2008, - altera e aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Conselho de Políticas de Inclusão Social; Resolução CPIS-FUMACOP nº 1, 14 de dezembro de 2009 - Altera Dispositivos Da Cartilha de Procedimentos do FUMACOP, versão 2009, define nova estratégia de ação e autoriza sua inclusão nos exercícios de 2009 e 2010; Medida Provisória nº 063, de 25 de novembro de 2009, dá nova redação ao art. 14 e acrescenta os arts. 14-A 14-H à Lei nº 8.205/2004. Tal medida foi transformada na, Lei nº 9.085, de 16 de dezembro de 2009 publicadas no DOE de 22 de dezembro de 2009.

²⁵ Disponível em: <www.seplan.ma.gov.br/fumacop>.

próxima das demandas estaduais com maior aproveitamento dos recursos disponíveis.

Em relação ao seu processo de execução programática, podem ser visualizados três momentos na configuração do FUMACOP: maio de 2006 (início da execução programática) a outubro de 2007; outubro de 2007 a abril de 2009; a partir de abril de 2009.

A primeira versão caracterizava-se pela geração de projetos nas secretarias de Estado. A face visível desse programa, denominado Inclusão Social, programa 0198, com dotação orçamentária de R\$ 55.084.023,00, definia intervenções nas áreas de habitação, saneamento, ensino médio, alimentação e nutrição, assistência comunitária, produção vegetal, produção animal e ação complementar aos produtores de baixa renda. Destaca-se, pela sua particularidade, nesse contexto, a ação 4176 - Ação Complementar à Expansão do Ensino Médio - com dotação de R\$ 38.018.523,00. Sua finalidade era o pagamento de pessoal, medida questionável por se distanciar do propósito defendido pelo FUMACOP de erradicar a pobreza.

A segunda versão do FUMACOP caracteriza-se pela instituição de nova legislação (Lei nº 8.697, de 30 de outubro de 2007) que redefine o Conselho de Políticas de Inclusão Social e cria a Superintendência de Planejamento e Gestão do FUMACOP na estrutura da SEPLAN. As ações propostas na primeira versão são implementadas com a manutenção do programa 0198 e com dotação anual de R\$ 54.000.000,00.

A partir de 2008, os princípios de participação e controle social são enfatizados com a tentativa de inclusão da sociedade no processo de gestão (sistematização das demandas e concretização das parcerias com as comunidades, prefeituras municipais e Organizações Não-governamentais (ONGs)) e na responsabilização das secretarias setoriais pela análise da viabilidade das propostas formuladas, submetidas à aprovação do Conselho do FUMACOP e executadas através de convênios. São destaque nesse período os programas: Segurança Alimentar e Nutricional; Inclusão Digital; Habitação Cidadã; Proteção Social Básica; Qualificação e Promoção do Trabalho; Município Produtivo; Arranjos Produtivos

Locais (APL'S) e Aceleração Tecnológica. O orçamento proposto para o período foi de R\$ 81.000.000,00 para vigência até o final do PPA 2008-2011.

A terceira versão do FUMACOP corresponde ao processo de mudança de governo estadual que aconteceu no primeiro semestre de 2009, sendo suspensa toda a execução dos convênios celebrados com o Estado. A Medida provisória nº 063/2009, transformada na Lei 9.085/2009 altera substancialmente a Lei 8.205/2004 que erigiu o FUMACOP introduzindo novas ações na agenda do governo. Entre as alterações ocorridas no período, enfatizam-se: a) a escolha do público²⁶ que deixou de ser baseada no critério básico da linha de pobreza²⁷ (norteava as ações para os 70 municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado e para os bolsões de pobreza identificados nas periferias urbanas²⁸) passando a envolver todo o Estado independente dos Índices de Desenvolvimento Municipal (IDH-M) dos municípios; b) processo de gestão - antes feita em duas instâncias: uma estratégica de responsabilidade da SEPLAN, como a instituição gestora, em articulação com outros órgãos e entidades do Poder Executivo e uma tático-operacional de responsabilidade das Secretarias Setoriais e suas vinculadas em articulação com as Unidades Parceiras. Com as mudanças, as demandas que dão origem aos programas passaram a ser centralizadas nas Secretarias Setoriais.

²⁶ São beneficiários potenciais, entre outros, mulheres, quilombolas, extrativistas, jovens rurais, beneficiários do BF, agricultores familiares, assentados por projetos de reforma agrária, ribeirinhos, indígenas, pequenos e micro produtores.

²⁷ O Banco Mundial (BM) utiliza o critério de 1 dólar *per capita-dia* como nível de renda mínima para que uma família não seja classificada como abaixo da linha de pobreza; quem tem renda menor do que ½ dólar por dia é considerado indigente; para o caso brasileiro estudos consideram na linha de pobreza famílias com renda per capita mensal igual a ½ Salário Mínimo.

²⁸ A partir dessa referência, o Conselho do FUMACOP definiu como universo de abrangência 70 municípios que correspondem a cerca de 1/3 do total de municípios do Estado, os quais configuravam a combinação dos indicadores considerados: municípios com mais baixa renda *per capita* (indicador de natureza econômica); e municípios com baixo IDH-M, (indicador de natureza social).

Quadro 3 - Distribuição das ações previstas para financiamento com recursos do FUMACOP – 2010

Instituição	Ação	Objetivo
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes) / Fundo Estadual De Assistência Social (FEAS)	Viva Luz Viva Água Cuidando do futuro	Isenção do pagamento da fatura de energia elétrica de unidades consumidoras residenciais de famílias com consumo médio de até 50KWH/mês; Isenção de unidades consumidoras residenciais de baixa renda que apresentem consumo mensal de 25 m3 de água. Redução de 10% da mortalidade infantil através de ações socioeducativas, em 17 municípios de Estado.
Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária (Setres)	Viva Meu Primeiro Emprego	Concessão de bolsa de aprendizagem a adolescentes, na faixa etária de 14 a 18 anos incompletos e pessoas de 18 a 30 anos, visando a aprendizagem a ao aperfeiçoamento da mão de obra, desde que atendidas as condicionalidades definidas em Lei para o Programa.
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário (Sedagro)	Viva a Terra e Geração Futura	Assistir os agricultores familiares e suas organizações com ações de fortalecimento da produção familiar, visando melhorar a produtividade e sua inserção nos mercados locais e regionais.
Superintendência do Núcleo Estadual de Programas Especiais (NEPE)	Empreendimentos Sustentáveis- Desenvolvimento e Adensamento de Arranjos Produtivos Locais (APLS) - Gestão dos Recursos do Fundo	Promover a inclusão social de população situada abaixo da linha de pobreza. Identificar, orientar e coordenar APL's, bem como ações que busquem agregar valor e ampliar as cadeias produtivas identificadas. -administrar, coordenar, acompanhar e avaliar programas e recursos afetos ao FUMACOP.
Secretaria de Estado da Mulher	Viva Mulher	Assegurar a estadualização do III Programa Nacional de Políticas Para as Mulheres, através da implantação do Programa Estadual de Políticas Para as Mulheres – PNPM, em um processo diferenciado que se traduza em controle social capaz de se perenizar frente às mudanças de governo.
Secretaria de Estado Das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid)	Viva Casa	Erradicar as submoradias no Estado, garantindo aos maranhenses de baixa renda acesso a moradia digna, viabilizando de forma democrática a substituição de moradias construídas de taipas e cobertas de palhas por construções de tijolo e telha

Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca (Sagrima)	Viva Produção	Aumentar a produtividade e qualidade da produção da agricultura familiar
---	---------------	--

Fonte: Construído pelas autoras, com base em dados coletado no site do Governo do Estado do Maranhão. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

A versão do FUMACOP, no período de conclusão da pesquisa constitui-se em um refluxo em termos da participação da sociedade no processo de gestão, já que as decisões passaram a ser tomadas de forma verticalizada.

Da mesma forma, expressa uma dificuldade: a disseminação das ações para todo o Estado, considerando os níveis de pobreza estadual pode ser uma decisão adequada, porém, a inclusão de todos os 217 municípios como alvos das ações, sem um aumento relativo dos recursos, inclusive de pessoal, aponta para uma redução da capacidade das ações em reduzir a pobreza.

Outro ponto problemático são os critérios definidos para focalização dos usuários. Tomam-se dois exemplos para ilustrar a presente reflexão: as ações *Viva Luz* e *Viva Água* que se propõem a atender demandas de todo o Estado.

O *Viva Luz* objetiva a “[...] isenção do pagamento da fatura de energia elétrica de unidades consumidoras residenciais de famílias com consumo médio de até 50kwh/mês.” (MARANHÃO, 2009a). Nesse universo, pode contemplar pessoas e famílias com alto poder aquisitivo e baixo consumo que possuem imóveis fechados, como casas de veraneio. Embora a Centrais Elétricas do Maranhão (CEMAR) desenvolva um esforço de filtrar unidades consumidoras nesse nível, considerando fora dessa isenção aquelas situadas em bairros que concentram pessoas de classe média, esse método não se tem mostrado como solução adequada e definitiva, considerando os propósitos da ação.

Da mesma forma, outra ação relevante, o *Viva Água*, menciona o critério de baixa renda para isentar unidades consumidoras residenciais que apresentem consumo mensal de até 25 m³. Contudo, não institui o que é baixa renda, que parâmetros são empregados para se considerar uma família pobre ou não, já que esse nível de consumo corresponde ao de usuários com poder aquisitivo situado fora dos padrões tradicionais de medição da pobreza. No caso dessa ação, outro ponto relevante a considerar é a exclusividade da Companhia de Saneamento Ambiental do

Maranhão (CAEMA) como parceira do governo, processo que exclui milhares de consumidores pobres do benefício, em municípios que possuem outras operadoras como prestadoras de serviços básicos de abastecimento de água.

Quanto ao atendimento das metas propostas para o ano de 2010, a análise desenvolvida pela própria SEPLAN (CEARÁ, 2010) aponta que, das 265 ações programadas no PPA para aquele ano, no contexto das quais se encontra as financiadas pelo FUMACOP, apenas 17% atingiram as metas, sendo que 42% atenderam de forma moderada e 41% ou não atenderam ou tiveram atendimentos pouco significativos. Entendem os analistas do governo que tais dados demonstram, sobretudo, a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento de modo a possibilitar melhor execução das políticas públicas e uma análise mais fidedigna, sistemática e metodológica dos programas.

No Maranhão, foi feito um estudo particular dos Projetos *Cuidando do Futuro* e *Viva Mulher*, com a participação de alunas de Iniciação Científica.

O **Cuidando do Futuro**²⁹ foi desenvolvido em 17 municípios do Maranhão através de uma parceria do Governo do Maranhão, UFMA, Secretarias de Estado da Saúde, de Desenvolvimento Social, da Mulher e da Igualdade Racial, além das Prefeituras Municipais de São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Itapecuru Mirim, Timon, Codó, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Vargem Grande, Chapadinha, Santa Inês, Santa Luzia, Açailândia, Buriti, Coelho Neto, Coroatá e Presidente Dutra. Tais municípios eram considerados prioritários pelo Ministério da Saúde quando da assinatura do Pacto Nacional para redução da Mortalidade Infantil (MARANHÃO, 2011).

O público do *Cuidando do Futuro* foi constituído de 4.771 profissionais de saúde integrantes das equipes de Saúde da Família (Agentes Comunitários de Saúde (ACS), parteiras leigas, auxiliares/técnicos de enfermagem, enfermeiros, médicos).

O projeto teve início em dezembro de 2009 e, até julho de 2011, especializou 34 Anjos da Guarda, 700 Cuidadores em Saúde, 7000 Pontos de Luz e 170 Cuidadores Solidários. Utilizando a estratégia de “[...] ensinar a pensar na metodologia do Plano de Trabalho e Avaliação (PTA) sobre Mortalidade Infantil e

²⁹ Texto elaborado com base em estudo feito pela bolsista do PIBIC Ester Borges.

aplicá-lo no cotidiano das famílias de modo a produzir uma assistência em saúde que implique na redução da mortalidade infantil.” (MARANHÃO, 2011). O PTA foi elaborado por consultores do Ministério da Saúde, técnicos da Secretaria de Estado da Saúde/Secretaria Adjunta de Ações Básicas de Saúde e pelo Centro Popular de Cultura e Desenvolvimento (CPCD).

Em Paço do Lumiar, cidade que foi prevista para ser campo de observação do Projeto, segundo dados do Censo IBGE 2010, dos 27.114 domicílios do município, 3.504 domicílios têm rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1/4 de salário mínimo; 7.925 domicílios têm rendimento de 1/4 a 1/2 salário mínimo *per capita*; 8.241 domicílios sobrevivem com rendimento domiciliar mensal *per capita* de 1/2 a 1 salário mínimo, sendo que 1.219 domicílios não possuem nenhum rendimento (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

A cidade apresentou no período de agosto de 2009 a julho de 2010, 19 óbitos de crianças com menos de 1 (um) ano, o que atesta a íntima associação entre pobreza e a mortalidade infantil (MARANHÃO, 2011).

Além da situação de necessidade vivenciada cotidianamente pela maioria da população residente, Paço do Lumiar enfrentava uma intensa crise política no período da pesquisa, o que inviabilizou aprofundamento da pesquisa de campo.

Projeto Viva Mulher³⁰ - Nos últimos anos avançou-se na discussão acerca de políticas públicas para as mulheres, tal como se pode observar com a criação do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em 2005, no qual foram destacados eixos que continham diretrizes de intervenção a serem contempladas pelo governo e pela sociedade.

De fato, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que orienta o desenvolvimento de políticas públicas nos Estados brasileiros, indica que as diretrizes devem caminhar no sentido de promoção da independência financeira das mulheres, sendo mencionadas políticas de emprego e renda, para combater as formas de discriminação baseadas no gênero e objetivando, dessa forma, contribuir para a promoção da autonomia econômica das mulheres.

³⁰ Texto elaborado com base na produção original, contida no TCC da bolsista do PIBIC Alzira Ericeira.

No Estado do Maranhão, a Secretaria de Estado da Mulher (SEMU) elaborou o projeto *Viva Mulher*, que resultou de um processo de articulação, consulta e debate de órgãos públicos, movimentos de mulheres e feministas, Conselhos de Direitos das Mulheres. A referência são as proposições da II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, em 2008, as aspirações da sociedade civil apresentadas durante os seminários de discussão do PPA 2008-2011, e as pautas de reivindicações encaminhadas pelos movimentos sociais ao governo do Estado do Maranhão.

Treze municípios maranhenses foram contemplados com ações do projeto *Viva Mulher*: Itinga, Açailândia, Cidelândia, Vila Nova dos Martírios, Estreito, Porto Franco, Campestre do Maranhão, Ribamar Fiquene, Governador Edson Lobão, Amarante, Buritirana, Senador La Rocque e João Lisboa, nos quais a SEMU realizou um levantamento das demandas dos grupos de mulheres para que as ações do programa fossem desenvolvidas, levando em consideração a realidade de todos os municípios.

A SEMU, propôs-se a operacionalizar o *Viva Mulher*, apontando-o como uma inovação na implementação e consolidação de uma rede estadual de atendimento integral à mulher, objetivando disseminá-la para todo o Estado do Maranhão.

A proposta geral do *Viva Mulher*, é fortalecer a rede de enfrentamento à violência de gênero nos municípios maranhenses a partir de capacitação das equipes técnicas, desenvolver e disseminar um modelo de intervenção referencial para o atendimento de mulheres vivenciando ou em risco de vivenciar situações de vulnerabilidade, oportunizar espaços de escuta, e estratégia de avaliação e proposição para melhoria e adequação das políticas públicas, ampliar a participação das mulheres nos espaços sociais e econômicos.

O projeto apresentado junto a Superintendência do FUMACOP pontua de forma residual e fragmentada a relação intrínseca que há entre pobreza e gênero. Expõe informações e dados sobre a condição feminina na sociedade brasileira e maranhense, porém, não faz uma discussão articulada entre gênero e pobreza feminina. Contraditoriamente, o referido projeto, apresenta como objetivo geral, promover políticas públicas para as mulheres em todo o Estado do Maranhão, até

dezembro de 2010, com vistas a contribuir para o enfrentamento das diferentes formas de vulnerabilidades, qualificando-as profissionalmente e estabelecendo oportunidades de geração de renda para seu enfrentamento.

A luta pela redução da vulnerabilidade das mulheres deve-se dar através de oportunidades de geração de renda para mulheres vítimas de desigualdade de gênero; falta de contato com perspectivas alternativas e modalidades inovadoras; baixa autoestima; ausência de oportunidade para participar do desenvolvimento da economia local; ausência de tutela para olhar pelo problema da gravidez precoce; ausência de conhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos; carência e inadequação dos programas sociais dirigidos a mãe com seus filhos e filhas; mulheres *soropositivas* e, inseridas e/ou egressas do sistema prisional, exercendo a prostituição, pessoas com deficiências, idosas; atores governamentais e não-governamentais envolvidos direta ou indiretamente nas ações de intervenção das políticas públicas nas três esferas de poder.

O projeto *Viva mulher* organiza-se em 04 etapas: I – Acolher, II – Formar, III – Incluir e IV – *Advocacy*. A primeira etapa visa oferecer à mulher serviços de acolhimento, assim, ao buscar atendimento na rede de atenção, a mulher passa inicialmente por um serviço de acolhimento, que conhece a sua demanda, procurando resolvê-la ou dando o encaminhamento necessário. O produto final da etapa, segundo a SEMU, é um Plano de Promoção Familiar, no qual são registradas todas as informações relacionadas à mulher e sua família. Profissionais de apoio jurídico e psicossocial são disponibilizados para orientar a mulher em todo o processo.

Na etapa *Formar*, propõe-se oferecer formação às mulheres em relação aos seus direitos e deveres, ao subregistro e documentação civil, ao conhecimento de programas sociais disponíveis sobre políticas públicas para as mulheres, saúde da mulher, diversidade, violência contra a mulher e outras temáticas de gênero. O produto desta etapa é a mulher cidadã.

Para consolidar esse etapa, a SEMU promoveu o acesso ao acolhimento das demandas apresentadas, informando, orientando e disseminando os direitos das mulheres apenadas e promoveu uma ação de saúde para as mulheres recolhidas na Penitenciária Feminina de São Luís. As internas receberam, durante todo o dia da

ação, por meio da Unidade Móvel do *Viva Mulher*³¹ serviços básicos de políticas públicas na área da saúde, como prestação de exames de mamografia, ultrassonografia, preventivo ginecológico, clínica médica e um posto de coleta para exames de sangue, fezes e urina.

Foram também realizadas palestras e a exibição de documentários sobre *Histórias PositHIVas* e palestras sobre Atenção Básica de Saúde Mental, além de prestação de serviços de estética/embelezamento oferecida por parceiros do programa, e oficinas de confecções de caixas de presentes. As ações da SEMU contaram com a parceria das secretarias de Estado de Saúde, Segurança Pública/Presídio Feminino de Pedrinhas e de empresas privadas. Esta estratégia de mobilização e sensibilização, segundo a SEMU, está voltada para a humanização do sistema prisional feminino.

De acordo com a SEMU, as ações do *Viva Mulher* convocam toda a sociedade a assumir a luta, que não é apenas das mulheres, mas de todas as pessoas que acreditam que uma vida digna e livre de violências é o primeiro passo para a construção de uma sociedade justa, igualitária e fraterna.

Tais ações desenvolvidas pela SEMU, conquanto relevantes, são limitadas pois, oferecem serviços de saúde insuficientes, além de desenvolvidas de forma residual e em um curto período.

No eixo *Incluir*, a mulher exercendo sua cidadania permanece no processo de atendimento junto à rede *Viva Mulher*, buscando a inserção social, econômica e política. Nesse eixo destaca-se a situação das mulheres em situação de prisão foco das ações da Secretaria. Esta etapa avança pela garantia dos direitos, pela prestação de serviços de qualidade, pela humanização do sistema prisional feminino e pela reinserção de egressas na sociedade. O produto final desta etapa é a mulher empoderada.

Nessa etapa, foram desenvolvidas ações voltadas para a geração de renda com o escopo de favorecer a autonomia econômica e pessoal das mulheres

³¹ A Unidade Móvel do *Viva Mulher* que levará serviços de saúde e cidadania às mulheres de São Luís e do interior do Estado ferramenta para a prestação de serviços pelo interior do Estado, é uma carreta de 15 metros de comprimento. A SEMU afirma que o veículo foi totalmente adaptado com laboratório ginecológico, sala para treinamento equipada com TV LCD de 32', sistema de sonorização, projeto multimídia, entre outros equipamentos (MARANHÃO, 2009a).

ampliando sua participação nos espaços econômicos, e, assim, contribuir para a superação da condição de pobreza que se encontram.

Na referida etapa, as atividades previstas eram identificar e apoiar tecnicamente grupos produtivos de mulheres na constituição dos Estatutos, Regimentos Internos, Planos de Trabalho, articular, conveniar e estabelecer parcerias com entidades e instituições de iniciativas governamentais e não-governamentais que desenvolvem ações e atividades de qualificação produtiva, levantar demandas profissionais para absorção das mulheres no mercado de trabalho do Maranhão, em especial, nos grandes projetos que ora se instalam no Estado, fomentar a produção, estimular a capacitação produtiva e potencializar as habilidades das mulheres, considerando a diversidade, capacitação profissionalizante para mulheres, considerando suas limitações e especificidades.

Para tanto, as ações do *Viva Mulher* foram materializadas na forma de Oficinas de doces, salgados, bijuterias e caixas de presentes, ações tradicionais que não autonomizam, no máximo mantém os qualificados no limite da sobrevivência. Essas Oficinas foram ofertadas no interior do Estado nos municípios de Morros, Presidente Dutra e Itapecuru Mirim. Segundo notícia divulgada pela SEMU,

Algumas mulheres que já participaram desse tipo de oficina, já conseguem se manter a partir dos conhecimentos adquiridos. A gestora de Políticas para as Mulheres de Presidente Dutra, informa que há registro de mulheres que já montaram seu próprio negócio, após as oficinas. Em Itapecuru Mirim, as mulheres já comercializam biscoitos feitos com a farinha de babaçu, conhecida como mesocarpio, para a merenda escolar do município. Segundo relatos da Gestora de Políticas para as Mulheres de Morros, antes da realização das oficinas, todos os salgados e doces das festas eram encomendados fora do município. (MARANHÃO, 2009b).

Geralmente são organizados grupos de mulheres para a realização de atividades produtivas como costura, panificação, salão de beleza, confeitarias, entre outras atividades consideradas femininas. O que se observa é a retomada, na figura de capacitação e produção, de atividades que são comumente realizadas na esfera doméstica, ou seja, que já pertencem ao cotidiano das mulheres, no entanto, na forma de funções exercidas como responsabilidade natural. (GOMES; CARLOTO, 2010, p. 20).

Portanto, as políticas de geração de renda para as mulheres, nas agendas públicas, se desenham sobre o pressuposto da conquista da autonomia econômica pelas mesmas, como meio para a superação da condição que as subalternizam e as tornam mais vulneráveis as mazelas ocasionadas pela pobreza. Porém, as atividades frequentemente desenvolvidas no âmbito de geração de renda,

consideradas como *obrigação*, nunca foram vistas como trabalho, tampouco receberam qualquer valorização pela sua importância no funcionamento da sociedade como um todo. Dessa forma, visto que são práticas historicamente invisibilizadas e de baixo valor social, não se pode esperar que recebam o devido *status*.

Segundo Barbosa (2007 apud GOMES; CARLOTO, 2010) a cadeia produtiva autônoma encontra-se subsumida ao ritmo e os ditames do mercado formal, deixando a margem de autonomia pequena ou inexistente nos casos em que o empreendimento tem viabilidade econômica, o trabalho desenvolvido a partir dos grupos de geração de renda, além de já nascerem sob estas condições, ainda contam com um baixo valor agregado, por não contarem como parte de uma unidade econômica, mas como responsabilidade maternal e conjugal, comum na relação familiar.

Logo, as políticas de geração de renda que se pautam por esta perspectiva de intervenção, além de, pouco provavelmente, conseguirem atingir o pressuposto da conquista de autonomia pelas mulheres, reforçam e reproduzem a tradicional divisão sexual do trabalho e ignoram o processo de construção da autonomia das mulheres. Segundo Gomes e Carloto (2010), é necessário visualizar o contexto socioeconômico em que se opera a inserção da mulher no mercado de trabalho, e seus agentes condicionantes, tal como a precarização e os baixos salários, como uma forma de encarar os limites e as possibilidades de se propor políticas que, de fato, tragam subsídios para a conquista da superação da situação de pobreza que se encontram.

A responsabilidade de modificar as desigualdades sociais decorrentes da assimetria das relações de poder entre os sexos cabe ao poder público, através de políticas que incorporem a perspectiva de gênero na sua agenda política. A autonomia no campo econômico tem seu eixo estruturante no trabalho e emprego, portanto, no caso maranhense, o que se presenciou foi o desenvolvimento de um programa voltado para as mulheres que, no tocante a geração de renda para proporcionar a autonomia econômica e pessoal, tem caráter paliativo, pois, oferecem condições para o desenvolvimento de renda suplementar à familiar, ou quando muito possibilitam a estas mulheres garantir de forma precária o sustento da família.

Na última etapa, *Advocacy*, objetiva-se: influenciar políticas públicas na defesa dos direitos das mulheres; mobilizar a sociedade para as questões de gênero; e sensibilizar parlamentares para as necessidades de votar leis que ampliem os direitos das mulheres. Como resultados desse eixo estão às políticas públicas de relevante impacto social, a valorização das mulheres do Maranhão e o reconhecimento da sociedade.

Outro objetivo dessa etapa foi fomentar a criação de secretarias municipais da mulher e de conselhos municipais de políticas para as mulheres em todos os municípios do Estado, como espaço para dar voz a questão das mulheres, pois, no discurso oficial da SEMU, identifica-se que o objetivo é conhecer todos os grupos de mulheres e promover sua interação, e tratar os problemas na origem e não apenas a consequência.

No sentido de identificar problemas das mulheres maranhenses ainda não atendidos, as ações do programa foram desenvolvidas, no primeiro momento, na capital do estado e na cidade de Imperatriz, onde foram realizadas oficinas com lideranças comunitárias, entidades ligadas à rede de proteção à mulher e prefeitura local.

Assim, de acordo com a SEMU, as oficinas realizadas com mulheres em São Luís e em Imperatriz, tiveram por objetivo construir uma rede coletiva para reunir as diversas entidades que trabalham as causas das mulheres, mas que atuavam de forma isolada.

É importante ressaltar que, o papel de *advocacy*, segundo Breláz, Alves e Fornazari (2007) é identificar problemas ainda não atendidos e chamar a atenção pública mediante a proteção dos direitos humanos e dando voz a uma ampla variedade de interesses e preocupações sociais, políticas, ambientais, étnicas e comunitárias. Ainda, é um esforço para moldar a percepção pública ou conseguir alguma mudança, seja através de lei ou não. Assim, *advocacy* em políticas públicas busca influenciar a decisão de qualquer elite institucional a favor de um interesse coletivo.

Nesse sentido, Pitanguy (2003) afirma que, ao longo destas últimas décadas, com maior ou menor visibilidade e influência, o movimento de mulheres tem participado deste jogo de forças através de seu trabalho de *advocacy* por

políticas públicas de gênero, propondo mudanças em legislações discriminatórias, pressionando por ações afirmativas como as entidades de defesa de direitos da mulher, as delegacias especializadas, os abrigos para vítimas de violência, por programas de saúde sexual e reprodutiva e, mais recentemente, por sistemas de quotas nos partidos políticos, entre outros.

Nesse sentido,

O *advocacy*, entendido como o ato de identificar e promover uma causa buscando mudanças, realizado por essas organizações tem grande importância em um contexto de democracia deliberativa, pois essas organizações passam a ser agentes de deliberação, de discussão e de controle social de políticas públicas de interesse dos cidadãos, o que fortalece e legitima o processo democrático. (BRELÁZ; ALVES; FORNAZARI, 2007, p. 124, grifo do autor).

Portanto, para que esse processo seja de fato democrático, é essencial encontrar mecanismos que garantam a participação de organizações que sejam porta-vozes dos interesses da sociedade, no caso ora presente, que sejam capazes de dar voz ao pluralismo e a diversidade das demandas das mulheres maranhenses.

Rio Grande do Norte³²

No Estado do Rio Grande do Norte, é a Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social e Direitos Humanos (SETHAS), a responsável pela gestão do Fundo Estadual de Combate a Pobreza (FECOP). Criado pela Lei Complementar nº 261, de 19 de dezembro de 2003 nos termos da EC Federal nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que criou o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social (CCPIS) e alterou a Lei Estadual nº 6.968, de 30 de dezembro de 1996, e deu outras providências. No ano de 2010 foi publicada a Lei Complementar nº 450, de 28 de dezembro de 2010 que alterou a Lei Complementar nº 261/2003, que instituiu o FECOP, a Lei nº 6.968/1996, e deu outras providências.

A composição do FECOP, após as alterações legais, ficou assim definida:

- 2% de ICMS sobre as seguintes mercadorias: a) bebidas alcoólicas, exceto aguardente de cana ou de melaço; b) armas e munições; c) fogos de artifício; d)

³² As entrevistas com a responsável indicada pela gestora do FUNCOP e de projetos desenvolvidos no Espírito Santo foram realizadas pelas Prof^{as} Dras. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Cleonice Correia Araújo. Participaram do processo investigativo as pesquisadoras da UFRN/Gestão, Políticas Públicas e Turismo (GEPOLISTUR), Profa. Dra. Andréa Cristina Santos de Jesus, Profa. Klélia Maria Alencar de Medeiros Paiva, Profa. Kelsiane de Medeiros Lima e a Aluna Bolsista Simone Maria Dantas.

perfumes e cosméticos importados; e) cigarros, fumos e seus derivados, cachimbo, cigarreiras, piteiras e isqueiros e demais artigos de tabacaria; f) serviços de comunicação, exceto cartões telefônicos de telefonia fixa; g) embarcações de esporte e recreação; h) jóias; i) asas delta e ultraleves, suas partes e peças; j) gasolina C; k) energia elétrica, na hipótese prevista no art. 27, II, q, da Lei nº 6.968/1996.

Para ter uma dimensão dos recursos do FECOP, estão abaixo relacionadas os montantes referentes ao ano de 2011 e a previsão orçamentária para 2012, bem como uma comparação da evolução dos valores do Fundo nos últimos sete anos:

Tabela 3 - Previsão de Arrecadação do FECOP – 2012

Mês	2011	2012	Histórico do FECOP - últimos 7 Anos
Janeiro	3.757.763,52	7.564.039,91	-
Fevereiro	3.580.414,92	7.357.941,59	8,71%
Março	3.326.781,03	6.627.419,81	7,85%
Abril	3.404.342,33	6.624.773,77	7,84%
Mai	6.183.444,22	6.387.930,19	7,56%
Junho	5.885.262,02	6.670.218,59	7,90%
Julho	6.027.941,57	6.836.300,94	8,09%
Agosto	6.284.806,83	6.778.750,84	8,02%
Setembro	6.288.308,33	7.073.204,14	8,37%
Outubro	6.542.017,22	7.135.785,25	8,45%
Novembro	6.599.758,09	7.521.950,79	8,90%
Dezembro	6.832.879,55	7.718.471,37	9,10%
Total	64.713.719,63	84.296.787,18	100,00%

Fonte: Dados coletados na Secretaria de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social e Direitos Humanos do Rio Grande do Norte (SETHAS) (2012).

A aplicação desses recursos está alocada nas seguintes ações: habitação; em construção de casas populares; suplementação alimentar com os restaurantes; e Programas do Leite.

A distribuição dos recursos está alocada, conforme a Tabela abaixo:

Tabela 4 - Alocação dos recursos do FECOP

Secretaria	Programas/Ações	Valor R\$	%
Sethas	Suplementação Alimentar – Restaurante Popular	14.601.787,18	17,32
Sethas	Programa do Leite	62.924.000,00	74,65
Cehab	Casas Populares	6.771.000,00	8,03

Fonte: SETHAS (2012).

Conforme os dados disponibilizados, percebe-se uma expressiva concentração dos recursos do FECOP repassados em 2012 para o Programa do Leite, que ficou em torno de 74,65% do total de recursos.

Tal programa, no momento da pesquisa era administrado pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e sua alocação ocorria com base em um cadastro efetuado por esta instituição e também em conformidade com o coeficiente de pobreza dos municípios. A distribuição deste leite totalizava cerca de 155.000 litros por dia, porém essa quantidade diminuiu em 2012 para, aproximadamente, 50% devido à ocorrência da estiagem em grande parte do Estado, mais especificamente na Região do Seridó Potiguar.

A análise da fala do gestor permitiu identificar algumas dificuldades na gestão do Programa do Leite: transferência para a EMATER, em dezembro de 2010, uma decisão política do governo anterior, o que impossibilita o seu acompanhamento e monitoramento pela SETHAS, responsável apenas pelo repasse dos recursos. Não existia, portanto, uma avaliação deste programa. Esta situação vai de encontro ao estabelecido na Lei Complementar nº 261/2013 que, no seu Art. 4º, determina que o FECOP deva ser gerido financeiramente pela SEPLAN, segundo a programação estabelecida pelo CCPIS.

Já o Programa de Suplementação alimentar/restaurantes populares recebe 17,32% do total dos recursos do Fundo. O seu critério de distribuição ocorre de acordo com as cidades polos, coeficiente de pobreza e IDH dos municípios, totalizando 20 restaurantes populares no Estado, no qual servem 1.000 refeições diariamente, cujo custo para o Estado é em torno de R\$6,00 por cada refeição, enquanto para o usuário esse custo fica por R\$ 1,00. Vale salientar que os serviços dos restaurantes populares são terceirizados.

Por último, 8,03% dos recursos do FECOP são repassados para ação de construção de casas populares, valor este que representa a contrapartida do Estado.

Um fato importante a ser considerado é a existência de um diagnóstico que, segundo o gestor balizou as ações do Fundo no Rio Grande do Norte, trata-se do *RN mais justo*, que levanta indicadores municipais adotados para a focalização das ações que o Governo do Estado adota no sentido de combater a pobreza e promover a inclusão social.

Dando continuidade ao desenvolvimento da pesquisa que está sendo realizada pelo GEPOLISTUR, está prevista uma análise da situação de pobreza no RN, incluindo os coeficientes e IDH de todos os municípios, e comparar estes dados com o intuito de identificar se os programas/ações de suplementação alimentar, Programa do Leite e das casas populares que estão sendo implementados encontram-se em conformidade com critérios estabelecidos pelo Fundo.

Tendo em vista que o FECOP repassa maior parte dos recursos para o Programa do Leite, foi prevista a realização de outra pesquisa para traçar o perfil do pequeno produtor e do usuário final deste programa. Para tanto, foi escolhido o Município de Cerro Corá, como base empírica. Este município foi escolhido por ter o menor IDH da Região do Seridó, ser preponderantemente rural e ter elevada intensidade de pobreza.

Ceará³³

No Ceará, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza tem a sigla FECOP (Fundo Estadual de Combate à Pobreza). Foi instituído através da Lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003 a qual foi regulamentada pelo Decreto nº 27.379, de 1º de março de 2004. Tal Fundo passou a vigorar desde 1º de janeiro de 2004 e tinha prazo de finalização estipulado para 31 de dezembro de 2010. Esse prazo, porém foi prorrogado seguindo a orientação definida em nível federal.

A premissa básica que orienta a instituição desse Fundo é a melhoria da qualidade de vida da população cearense, sobretudo aquela em situação de pobreza. A análise documental indica que o FECOP foi instituído com base em dois macro-objetivos: promover transformações estruturais para combater a pobreza e assistir às populações que se encontram abaixo da linha de pobreza.

De acordo com a Cartilha sobre o FECOP 2004 “[...] o Estado do Ceará aceitou o desafio de superar o problema [da pobreza] e estabeleceu como um dos seus grandes objetivos, adotar uma política clara e consistente de combate à

³³ As entrevistas feitas no Ceará com os gestores do FECOP foram desenvolvidas sob a coordenação da Profª Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira com a participação das alunas de Iniciação Científica Ivanara Lima, Ester Borges Ellen Suenne Ferreira Bandeira; Abinoã Cunha da Silva.

pobreza.” (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2004). Seu ponto de partida foi a tomada de consciência de que transferir renda é um instrumento emergencial e que não combate as causas fundamentais do problema. Por isto, faz-se necessário, também, implementar políticas mais abrangentes que dotem os pobres de meios para sair da pobreza e para caminharem com seus próprios pés, independentemente da ajuda do Governo ou de instituições filantrópicas (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2004).

Nessa mesma Cartilha, os seus idealizadores afirmam que a base técnica do FECOP é a compreensão do fenômeno da pobreza, sua origem e forma de medi-la. A pobreza é considerada como a privação acentuada dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo a falta de alimentação adequada, a carência de habitação e vestuário, a baixa escolarização, a falta de participação nas decisões políticas. Tal situação se manifesta no fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para terem acesso a bens e serviços essenciais em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão vigente numa sociedade.

O mesmo documento enfatiza, ainda, a necessidade de estabelecer a diferença entre o conceito de pobre e de pobreza. O primeiro conceito é estático e define a situação em que se encontra um determinado grupo social. Já o segundo conceito é dinâmico e reflete o processo que leva algumas pessoas à privação de bens e serviços condizentes com uma situação socialmente aceitável. Nesse sentido, a causa básica da pobreza são choques nas condições individuais ou coletivas que privam as pessoas de acesso a um patrimônio que possibilite um nível de consumo aceitável.

O FECOP utiliza como fonte de recursos aqueles provenientes de parte da arrecadação do ICMS (ou do imposto que vier substituí-lo), correspondente ao adicional de 2% na alíquota desse Imposto incidente sobre os produtos e serviços abaixo especificados: bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo (CEARÁ, 2010).

A organização do FECOP comportou, num primeiro momento, a formulação de critérios para a alocação e distribuição dos recursos para o atendimento dos 20 municípios cearenses com menor IDH-M no ano 2000, a partir da qualificação do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica³⁴. Num segundo momento, definiu-se o atendimento das populações pobres situadas no meio urbano de Fortaleza, tomando-se como referência o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B).

No momento da pesquisa, a gestão do FECOP encontrava-se sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAG), particularmente na Gerência Executiva Financeira (GEF), sendo constituída uma Unidade da Coordenadoria de Planejamento Orçamento e Gestão (CPLOG). De acordo com os entrevistados, é importante ressaltar que essa transferência ocorreu desde o ano de 2007, como parte das mudanças decorrentes do processo de reforma institucional da estrutura político-administrativa do Estado.

As ações do FECOP, Políticas Estruturantes e de Transferência de Renda, são desenvolvidas pelas Secretarias Estaduais, Municipais, ONGs, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OCIPs) ou entidades comunitárias, mas de acordo com o Relatório de Gestão de 2010 todos os projetos apresentados são analisados pela sua Gerência Executiva com base nos critérios técnicos e de viabilidade econômica, posteriormente são encaminhados para serem submetidos à aprovação do CCPIS.

As Políticas Estruturantes são definidas como aquelas que dotam a população pobre de condições de acumulação de capital físico, humano e social e se voltam para o incremento de ações na área de educação, saúde, participação na vida da sociedade, buscando criar condições e estimular a população a sair da pobreza. Nesse campo situam-se programas melhoria da habitação; de abastecimento de água e saneamento; de esporte e educação artística na escola; de melhorias da educação; de fortalecimento da agricultura familiar; de crédito

³⁴ De acordo com informações contidas na Cartilha do FECOP (CEARÁ, 2010), os municípios cearenses com menor IDH-M no ano 2000 eram: Salitre, Aiuaba, Catarina, Quiterianópolis, Granja, Moraújo, Tarrafas, Parambu, Cariús, Irauçuba, Caririçu, Ibaretama, Graça, Itatira, Choró, Potengi, Ipaoranga, Arneiróz, Alcântaras e Ocara.

empreendedor; de capacitação profissional e de fortalecimento das potencialidades regionais.

Desse conjunto, têm sido priorizados os programas Agricultura Familiar, uma parte da Política de Assistência Social e a Infraestrutura, sobretudo as ações relacionadas à construção ou melhoria de habitações, onde se concentram mais de 60% dos recursos do FECOP. Outros programas desenvolvidos são os relacionados às áreas de esportes, da cultura, da educação.

A Sociedade Civil participa do FECOP propondo projetos para as secretarias setoriais, que avaliam a proposta, elaboram orçamento e submetem ao CCPIS. Esse Conselho também conta com a participação da sociedade civil, pois entre os seus membros há representantes do Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CEDCA), Conselho Estadual da Saúde (CESAU) e Conselho Estadual de Educação (CEE).

No ano de 2011 há um esforço concentrado para a elaboração de um Plano para a Erradicação da Extrema Pobreza, análogo à proposta do Governo Federal em que se considera uma faixa de pessoas com renda *per capita* até R\$ 70,00.

Espírito Santo³⁵

O Governo do Espírito Santo vem desenvolvendo planejamento de longo prazo que visa colocar o Estado, até 2025, entre os melhores do país no ranking do IDH. O propósito é, por meio de metas como diversificação da economia e redução da pobreza, elevar o índice estadual de 0,765 (11º no Brasil) e superar o 0,8. Para tal, o governo articula o projeto *Espírito Santo 2025*, uma parceria entre a Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, a Petrobrás e a ONG *Espírito Santo em Ação*, que reúne empresas capixabas de vários setores. Ele se apoia em quatro eixos principais: fortalecer as instituições públicas, desenvolver o capital humano, diversificar a economia e reduzir a pobreza.

Nesse Estado, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FUNCOP/ES) foi regulamentado a através da Lei

³⁵ As entrevistas com a responsável indicada pela gestora do FUNCOP e de projetos desenvolvidos no Espírito Santo foram realizadas pelas Profas. Dras. Salviana de Maria Pastor Santos Sousa e Cleonice Correia Araújo.

Complementar nº 336, de 1º de dezembro de 2005. Seguindo a orientação do FCEP, os recursos orçamentários desse Fundo deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida nos municípios.

O FUNCOP/ES estabelecia critérios para o repasse de recursos diretamente aos municípios, em áreas específicas de aplicação. Somente poderiam ser aplicados em ações suplementares direcionados à melhoria da qualidade de vida dos municípios que atendessem a três critérios específicos: IDH-M; Critério populacional; Critério participação relativa na receita de royalties de petróleo.

De acordo com dados apresentados na Nota Técnica 9 (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010), as áreas em que foram aplicados os recursos do Fundo, no período de 2006 a 2009, foram assistência social (63%), educação (18%), saneamento (13%) e saúde (6%). As aplicações em assistência social foram realizadas, em sua maioria, em despesas de custeio.

Em análise posterior, verificou-se, porém, que a ação do Fundo não respondeu de forma satisfatória aos desafios postos pela pobreza³⁶ por três razões específicas: a) o pequeno valor do fundo e, portanto, seu limitado impacto, diante da insuficiência agregada de renda (IAR); b) a forma adotada para o repasse de recursos aos projetos municipais que se davam por meio de convênios. Estes, tem tramitação mais lenta em razão dos meandros da burocracia para aprovação pelo grupo gestor; c) apresentação de projetos e da prestação de contas pelos municípios, sobretudo, os de pequeno porte.

A partir dessa avaliação, nova concepção de pobreza é proposta. Passa a ser considerada como a privação acentuada dos elementos fundamentais para a sobrevivência humana, incluindo desde a carência de alimentação adequada, de habitação e de vestuário, até a falta de acesso à escolarização, à saúde e à informação. Já, o conceito de pobre é estático, resultado de um quadro vulnerável em que determinado grupo se encontra.

³⁶ Em que pese a necessidade de combater a pobreza e as desigualdades sociais no Espírito Santo, de acordo com estimativas do Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (IETS), seriam necessários R\$ 319 milhões anuais para eliminar a pobreza ou R\$ 56 milhões anuais para acabar com a pobreza extrema. Assim, percebe-se a limitação financeira do FUNCOP frente à magnitude do problema que pretende atacar (ESPIRITO SANTO, 2011).

É essa concepção de pobreza que passa a balizar, a partir de 2010, uma nova estrutura para o FUNCOP/ES.

Os instrumentos legais que fundamentam o FUNCOP/ES são:

- Lei Complementar nº 336/2005, instituiu o FUNCOP/ES para vigorar até o ano de 2010;
- Lei Complementar nº 518, de 21 de dezembro de 2009, promoveu mudanças nos critérios de seleção dos municípios, de distribuição e de aplicação dos recursos;

Os municípios a serem contemplado com recursos do FUNCOP/ES devem atender concomitantemente aos seguintes critérios: apresentar IDH-M/2000 igual ou inferior a 0,723 (zero vírgula setecentos e vinte e três), apurado pelo IPEA, em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); não tenha recebido, no exercício anterior ao do Plano Anual de Aplicação do Fundo, receitas provenientes de compensações financeiras por meio de *royalties* da produção de petróleo superior a 2% (dois por cento) do total do valor repassado aos municípios do Estado; ter população inferior a 30.000 (trinta mil) habitantes, segundo dados apurados pelo IBGE no Censo do ano de 2000.

Constituem recursos do FUNCOP/ES: o produto da arrecadação equivalente a 2 (dois) pontos percentuais adicionais à alíquota do ICMS incidentes sobre bebidas alcoólicas, derivados do fumo, armas e munições não se aplicando, sobre esse percentual, o disposto no artigo 158, IV da Constituição Federal; outros recursos eventuais ou que legalmente lhe sejam atribuídos

A mesma Lei define o Grupo Gestor do FUNCOP com a seguinte composição: Secretário de Estado de Economia e Planejamento - Coordenador; Secretário de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social; Secretário de Estado da Saúde; Secretário de Estado da Educação; quatro representantes da sociedade civil organizada; um representante da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES); um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infraestrutura e dos Transportes (SEDIT).

Com a Lei Complementar nº 518/2009 fica definido que, deduzidos os valores relativos aos percentuais constitucionais destinados à educação e à saúde,

os recursos do FUNCOP serão repassados ao Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES).

Os recursos serão destinados aos municípios proporcionalmente às receitas totais *per capita* e à incidência da pobreza, porém, 10% (dez por cento) serão distribuídos igualmente, com exceção dos municípios que possuem receita anual *per capita* total superior a R\$2.500,00 (dois mil e quinhentos reais).

Os recursos provenientes do FUNCOP devem ser repassados diretamente do FEAS para os Fundos Municipais de Assistência Social, independentemente de celebração de convênios. Nesse repasse serão consideradas as seguintes condições a serem cumpridas pelos municípios: monitoramento pelos Conselhos Municipais de Assistência Social; contrapartida de instrumentos e tecnologia de gestão a serem disponibilizados pelo Governo do Estado, com vistas ao fortalecimento das instituições locais.

Nesse momento um novo sujeito social assume grande importância no processo de implementação das ações ligadas ao FUNCOP. Trata-se do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)³⁷ que, na condição de apoio técnico assume as seguintes atribuições:

- Consolidar um sistema de informações estatísticas e territoriais dos municípios participantes, com vistas a subsidiar a elaboração e o monitoramento das políticas públicas sociais locais;
- Produzir os indicadores socioeconômicos dos municípios participantes.

Goiás³⁸

Em Goiás, o Fundo denomina-se Fundo PROTEGE Goiás (PROTEGE-Go). Foi criado através da Lei nº 14.469, de 16 de julho de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 5.832, de 30 de setembro de 2003.

³⁷ IJSN é um órgão do Governo do Espírito Santo cuja função é produzir conhecimento sobre a realidade desse Estado, em seus aspectos econômicos e sociais como forma de subsidiar políticas governamentais e decisões de investimentos.

³⁸ As entrevistas feitas em Goiás os gestores do PROTEGE foram desenvolvidas sob a coordenação da Profª Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira com a participação da aluna de Iniciação Científica Ivanara Lima.

O Fundo de Goiás sempre esteve localizado na Secretaria da Fazenda. Quando foi criado era uma Superintendência dentro dessa Secretaria (isto de 2003 até 2007), sendo que a partir de 2008 passou a ser uma gerência, denominada de Gerência do Fundo PROTEGE. A equipe do PROTEGE-Go é composta de 12 (doze) pessoas embora hoje conte com o trabalho de apenas 6 (seis). Antes tinha três coordenadorias (que se vem lutando para recompor): Planejamento, Repasse e Controle e Contabilidade.

Em relação à composição dos recursos do PROTEGE, o carro-chefe é o adicional de 2% sobre o ICMS de produtos supérfluos (cigarro, bebidas, armas e munições, perfumarias e cosméticos, telecomunicações, energia elétrica e gasolina) e 5% de um benefício fiscal que é concedido às empresas pelo Estado (em torno de sete milhões/mês). Foi também, previsto o recebimento de doação o que, de fato, nunca ocorreu. Para o gestor do Fundo este tipo de *doação não ocorre* pela generalizada desconfiança no Brasil em relação à seriedade do setor público no que diz respeito à aplicação de recursos

No que diz respeito ao processo de gestão, o Estado tem sistema de planejamento, avaliação e monitoramento que é denominado de Sistemas de Gerenciamento Ambiental (SIGEPAN). Nele os gestores cadastram atividades, projetos realizados e também definem metas e indicadores para isso. Entretanto, não há um processo constante de atualização dos dados que são disponibilizados o que gera insegurança aos encarregados.

Nesse sentido, o planejamento desenvolvido é de natureza incremental (embora o gestor entrevistado entenda ser necessário *conhecer mais a realidade*), sendo que a inclusão dos programas a serem financiados é feita pelos técnicos com base em dois critérios: a) sua finalidade em relação ao combate à pobreza; b) o exame da forma de aplicação, excluindo-se as despesas-meio (manutenção de órgão ou instituição e o pagamento de pessoal).

Também não se verifica ainda um processo substantivo de monitoramento, o que redundava em duplicidade de benefício. Assim, para o entrevistado, há que se construir uma forma de cadastramento dos beneficiários à semelhança do Cadastro Único (CadÚnico) no qual tem suporte as ações desenvolvidas no contexto da Política de Assistência Social.

Quanto à avaliação, é desenvolvida com base nos dois critérios (finalidade em relação ao combate à pobreza e forma de aplicação dos recursos) aos quais se alia um terceiro critério relacionado ao impacto financeiro desse projeto nas reservas do Fundo.

Seguindo a estrutura do processo de gestão conformada a partir da constituição de 1988, o PROTEGE tem suporte em um Conselho Diretor, composto por políticas que se situam em três eixos: políticas vinculadas ao campo da Saúde, ao campo da Educação e ao campo da Assistência Social que inclui agricultura familiar e habitação popular. Porém, como em outras unidades da federação e outras políticas, o processo de controle social não se consolidou como previsto na legislação. De acordo com o gestor entrevistado, na realidade de Goiás, essa dificuldade se agudiza no contexto do eixo da Política de Assistência Social, verificando-se “[...] certo esquecimento do Conselho de Assistência Social que tem o seu papel diluído porque o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é o dono do dinheiro, mas quem assume é o PROTEGE.” (Informação verbal)³⁹.

De fato, como o FEAS depende da dotação orçamentária estadual, a sobretaxação de determinados produtos que são essenciais, como combustível e energia, poderia, se houvesse uma legislação nesse sentido, lhe dar garantias orçamentárias mais amplas. No entanto, considerando a conformação especial do FUNCOP, tal processo acaba favorecendo o PROTEGE tornando-o um corpo maior que o próprio FEAS.

As principais dificuldades enfrentadas pelo PROTEGE, de acordo com os entrevistados, são: o processo de divulgação insuficiente para permitir um conhecimento das ações desenvolvidas (o que, por outro lado, reduz a interferência nas ações definidas pelo Conselho Diretor); limitação de pessoal, problema comum em todas as secretarias; processo de prestação de contas dificultado pelo burocratismo; a questão política da definição de espaços destinados a cada secretaria, o primeiro-damismo, entre outros.

Outro grupo de dificuldades diz respeito ao clientelismo político, o que, de acordo com o gestor entrevistado, é possível que seja uma prática ainda em desenvolvimento no Estado.

³⁹ Informações retiradas das entrevistas.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Os elementos sintetizados do estudo tomam como referência para análise três eixos básicos:

Quadro 4 – Eixos considerados na análise das informações coletadas

Concepções prevaletentes de pobreza e de gestão pública
Prioridades da gestão estadual em relação aos recursos do FCEP
Critérios para a alocação e distribuição dos recursos do FCEP

Fonte: Elaborado pela Profa. Salviana, conforme dados da pesquisa.

6.1 Sobre a concepção prevaletente de pobreza e de gestão nos Estados pesquisados

Prevalece nos documentos estaduais que orientam os Fundos Estaduais e no discurso dos entrevistados durante a pesquisa, as contradições que envolvem a visão de pobreza. 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. 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 se constitua na única forma de inclusão social, é fundamental, pois é o que garante o acesso aos meios básicos de sobrevivência.

A eliminação da pobreza é situada como um horizonte possível desde que sejam implementadas medidas inovadoras, eficazes e efetivas. Já o combate à pobreza é compreendido como problema político, responsabilidade e dever dos governantes, requerendo 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 medidas de caráter distributivo.

As ações governamentais voltadas para o combate à pobreza devem emprestar relevância à geração de riquezas mais do que à distribuição de recursos

escassos. Nesse sentido devem-se identificar na sociedade as alternativas em construção e dinamizar as diversas economias populares.

Recursos gerenciais como o planejamento, a participação social, a parceria e a avaliação são fundamentais para a focalização das medidas desenvolvidas. Para que a focalização atinja os objetivos programáticos, as ações do governo devem ser balizadas em critérios e direcionadas a públicos e áreas específicas já definidas no contexto da proposta do FCEP, particularmente, as áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida dos municípios.

6.2 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

Figura 1 – Critérios utilizados pelos Estados investigados para consolidação do processo interventivo



Fonte: Elaborado pelas autores, conforme dados da pesquisa.

Do material disponibilizado para análise pode-se concluir em relação ao processo de gestão:

- **Gestores do fundo:** havia um reconhecimento por parte dos gestores da importância de se combater a pobreza, porém parte dos sujeitos envolvidos

na implementação dessas ações não detinha conhecimento aprofundado da realidade local ou do próprio sentido do FCEP.

- **Áreas priorizadas:** de modo geral, as áreas são priorizadas pelos Estados em diferentes conjunturas. Algumas são mais referidas: 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.
- **Dinâmica da gestão:** 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. Entretanto, não há um processo constante de atualização dos dados que são disponibilizados o que gera insegurança aos encarregados.

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.

Quanto à 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.

Quanto à avaliação, em geral, verificou-se esforço nesse sentido, 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.

Obstáculos: 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)⁴⁰.

O segundo bloco de dificuldades pode ser sintetizado nas falas “[...] despreparo dos funcionários [...]” e “[...] limitação de pessoal [...]” (Informações verbais)⁴¹. 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 Paulo 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 nas 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)⁴². 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.

⁴⁰ Informações retiradas das entrevistas.

⁴¹ Informações retiradas das entrevistas.

⁴² Informações retiradas das entrevistas.

7 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, assume patamares elevados. Seu propósito era erradicar a pobreza em dez anos com ações de caráter complementar nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social. O reconhecimento da incapacidade dessa medida alcançar 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

ALVARÉS, Fernando. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da União (DRU)? **Brasil, Economia e Governo**, 2011. Não paginado. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru/>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados**. 2007. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

_____. **Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados**. São Luís: EDUFMA, 2009a.

_____, Maria do Socorro S. **Fome de pão e de beleza: pobreza, filantropia e direitos sociais**. São Luís: EDUFMA, 2009b.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988.

BRELÁZ, Gabriela de; ALVES, Mário Aquino; FORNAZARI, Fábio Kobol. Advocacy das organizações da sociedade civil e controle social do estado e da administração pública. In: GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. Rio de Janeiro. FGV, 2007. p. 103-128.

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

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes e messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ESPÍRITO SANTO. Assembléia 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>. Acesso em: 2 jul. 2012.

EZEQUIEL, Márcio. Pobreza como objeto histórico: problemas empíricos e teóricos. **Diálogos**, Maringá, v. 2, n. 1, p. 95-112, 1998. Disponível em: <http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol02_atg4.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2014.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

GOMES, Anne Grace; CARLOTO, Maria Cássia. Grupos de geração de renda para mulheres: reforço ou ruptura com a divisão sexual do trabalho? In: SIMPÓSIO SOBRE ESTUDOS DE GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 1., 2010, Londrina. **Anais...** Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1983.

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>. 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**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/081216_retrato_3_edicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

_____. **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.

LEWIS, Oscar. **The Children of Sanchez**: autobiography of a Mexican Family. New York: Random House, 1961

MARANHÃO. Controladoria Geral do Estado do Maranhão. **Cartilha de procedimentos do FUMACOP**. São Luís, 2009a. 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. Não paginado.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

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.

PAULO NETTO, José. 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.

_____, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PITANGUY, Jacqueline. Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. In: COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para amar - o caso do Brasil. Chile de Santiago, 2003. (Serie Mujer e desarrollo, n. 45).

SALVADOR. Evilásio, Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010a.

_____. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

_____; 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.

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/brasilorcamentouniaoe estudo/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 Katálisis**, 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 da Silva e. 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: _____ (Org.). **Pobreza e Políticas Públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013. p. 23-64.

SOUSA, Salviana Maria Pastor Santos. **Educação Profissional no Brasil: centralização e descentralização no processo de gestão das políticas governamentais**. 2004. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

_____. 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.

SOUSA, Salviana Maria Pastor Santos; 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, Argentina. **CD-ROM**. Córdoba, Argentina: ALAEITS, 2012.

SPOSATI, Aldaisa. 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, 2001a.

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

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. **Corporativismo e Desigualdade:** a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERG, 1991. Disponível em:<http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/566_ijsn_nt09.pdf>. Acesso em: 7 out. 2011.

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.