



IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

2011

17

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**POBREZA E POLÍTICA SOCIAL:
desafios da gestão pública
no Espírito Santo**



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO - SEP
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES - IJSN

**TEXTO PARA
DISCUSSÃO | 17**

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL: desafios da gestão pública no Espírito Santo

Ana Paula Santos Sampaio
Coordenadora de Estudos Sociais

Marlon Neves Bertolani
Sociólogo, Pesquisador da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Sandra Mara Pereira
Socióloga, Pesquisadora da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Vitória | 2010

Instituto Jones dos Santos Neves

Pobreza e política social: desafios da gestão pública no Espírito Santo. Vitória, ES, 2010.

50p., il. (Texto para discussão, 17)

ISBN 978-85-62509-68-1

1.Pobreza. 2.Política Social. 3.Política Pública. 4.Gestão Pública.

5.Espírito Santo(Estado). I.Bertolani, Marlon

Neves. II.Pereira, Sandra Mara. III.Título. IV.Série.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Governo do Estado do Espírito Santo.

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	04
2. POBREZA	06
3. POLÍTICA SOCIAL	12
3.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESTÃO SOCIAL	17
4. GESTÃO PÚBLICA, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	25
5. ESPÍRITO SANTO: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS E FERRAMENTAS DE GESTÃO	33
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
7. REFERÊNCIAS	44

Apresentação

Este TD propõe-se a construir um panorama do processo de evolução das Políticas Sociais. Busca-se, para isso, problematizar definições de pobreza, construir um aporte teórico que possibilite pensá-la no contexto da questão social e da política social atual.

Inicialmente, a pobreza é apresentada enquanto um fenômeno multidimensional, pontuando-se a complexidade inerente à sua apreensão teórica. A discussão sumariada a seguir revela a atualidade da temática, que permanece como uma questão social de máxima relevância, o que justifica a inclusão do combate à pobreza na agenda internacional, como um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) acordados, no ano 2000, por líderes mundiais.

Em seguida, discute-se o conceito de questão social associado à construção histórica da prática da política social, tema que se revela estrategicamente relevante para a compreensão do processo de gestão das políticas públicas como um todo. O texto traz ainda uma análise de aspectos históricos da política social em âmbito nacional, da construção de mecanismos de gestão democrática e da política de transferência de renda.

A análise salienta que a gestão de políticas públicas no Brasil tem sofrido amplas modificações nas últimas décadas, num processo de aproximação da sociedade do Estado. Amplia-se a participação e o controle social. Por este motivo, argumenta-se que a elaboração de diagnósticos da realidade social, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas sociais destacam-se como ações estratégicas e imprescindíveis à gestão contemporânea.

Nesse sentido, apresenta-se o Cadúnico, que por sua vez, destaca-se como instrumento de múltiplas utilidades para "a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país" (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008).

Por fim, aproxima-se da realidade vivenciada pelo estado do Espírito Santo, na última década, na qual se evidencia a construção de espaços institucionais e ferramentas de gestão que possibilitam maior conhecimento da realidade social e, por conseguinte, melhor acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos.

Observa-se uma mudança de paradigma na administração pública estadual, expressa por meio do uso de uma metodologia voltada para a otimização de custos e maximização dos recursos públicos, o que contribui para a busca de eficiência e eficácia das políticas públicas.

O pressuposto que ancora as discussões realizadas neste espaço é a crença de que a sistematização periódica de dados socioeconômicos pode e deve constituir-se numa importante ferramenta de gestão, com vistas a subsidiar o planejamento e a elaboração de políticas públicas. Espera-se que as práticas voltadas ao monitoramento e à avaliação da realidade social e das políticas sociais se consolidem progressivamente, face ao caráter estratégico deste campo para a gestão pública.

2. POBREZA

A desigualdade social e a pobreza, intensificadas sobremaneira na Europa, a partir do processo de industrialização, têm sido, desde então, uma questão de grande relevância, tanto para a política social do início da modernidade, como para os dias atuais. No Brasil, especificamente, essa temática mantém sua atualidade, constituindo-se numa preocupação permanente, tanto no âmbito acadêmico quanto no das políticas públicas.²

Embora a concretude da pobreza, expressa em imagens diárias e em análises estatísticas diversas, possa sugerir uma fácil apreensão teórica, trata-se de um objeto de estudo complexo, que não pode ser reduzido a uma categoria presa à dinâmica econômica (CERQUEIRA, 2009; SARTI, 2005).

Pobreza é uma categoria relativa e multidimensional. Qualquer tentativa de confiná-la a um único eixo de classificação, ou a um único registro, reduz seu significado social e simbólico [...] (SARTI, 2005, p. 42).

A despeito da complexidade assinalada, dos sentidos históricos diversos, pobreza, em geral, designa uma condição de *destituição material, embora não seja sua única expressão* (CERQUEIRA, 2009, p.197). Neste sentido, admiti-se, no escopo deste trabalho, a categoria pobreza como o estado de privação dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo falta de alimentação adequada; carência de habitação e vestuário; falta de acesso à escolarização; à saúde e à informação. Em consonância com esta perspectiva conceitual, Soares afirma,

[...] é considerado pobre aquele que possui um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas. [...] As variáveis escolhidas que indicam a existência de Necessidades Básicas Insatisfeitas foram: - densidade de pessoas por dormitório maior que 3,5; - o domicílio ser do tipo “rústico” (sem ser alvenaria); - seu abastecimento de água ser de “outra forma” (não ser da rede geral, de poço ou de nascente) e não ter canalização interna; - não ter esgotamento sanitário; - e possuir crianças de sete a 11 anos que não freqüentam escola. (SOARES, 2003, p.49)

¹ No sentido de constituírem-se como uma questão social de fato, ou seja, uma “inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade” (CASTEL: 1998; apud LEITE, 2008, p. 7). Essa temática será abordada adiante, no tópico Política Social.

² No Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, somente no século XIX a pobreza urbana emerge como problema aos olhos da elite nacional, assumindo a partir de então discursos variados, da perspectiva sanitária a jurídica, política e econômica. Um marco importante é a transição brasileira para uma ordem capitalista, onde já era possível observar um processo de urbanização embrionário (VALLADARES, 1991).

Fica clara a referência a processos macroeconômicos, políticos e sociais, que, entrelaçados, exacerbam as condições de privação dos indivíduos e/ou famílias pobres, revelando a dimensão estrutural do objeto de análise. Trata-se de um fenômeno que transcende a esfera individual, embora não elimine as dimensões de subjetividade inerentes à existência social.

A pobreza é, neste sentido, passível de mensuração e a observação atenta de sua evolução e de seus indicadores pode constituir-se como uma importante ferramenta de gestão das políticas sociais, como um mecanismo de leitura, possível e necessária, da realidade social.

Observa-se que a literatura indica a existência de inúmeras definições de pobreza, porém, este conceito tem sido “instrumentalizado” para fins de quantificação do tamanho da pobreza em determinada população, tendo como referência um valor monetário recebido pelo indivíduo ou família, cujo corte de análise é denominado linha de pobreza. Conforme Valladares (1991), nos anos 60, a introdução, pelos meios oficiais, da variável renda na definição de pobreza, estabeleceu uma forma orientada para a alocação de recursos governamentais nos programas de atendimento à população pobre.

[...] Esse valor – que constitui a chamada 'linha de pobreza' – costuma ser associado ao custo de uma cesta 'básica' de alimentos ou produtos ou de um conjunto de 'necessidades básicas'. Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como *pobres* aqueles que recebem abaixo de um valor ('a linha de pobreza') suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte etc.) e como *indigentes* (ou *miseráveis*) aqueles que recebem abaixo de um valor ('linha de indigência') suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial, consideram como *pobre* aquele que vive com menos de um dólar diário. (SOARES, 2003, p. 43-44).

A mensuração da pobreza pela renda, embora largamente utilizada, é muito questionada, sob o argumento de que efetua um reducionismo analítico, dando origem a um debate extenso e complexo. Outro fator de questionamento é o potencial de consumo da linha divisória definida. Até que ponto este valor é realmente suficiente para atender às necessidades básicas? (SOARES, 2003).³

³ Embora, este debate não seja o foco deste trabalho, vale destacar que “Os valores estipulados para a linha de pobreza em inúmeros estudos feitos em regiões metropolitanas da América Latina *permitem, na melhor das hipóteses, adquirir uma cesta básica de alimentos.*” (SOARES, 2003, p. 45).

Destaque-se que o IBGE (2008) optou pela construção de linhas regionalizadas de pobreza para a estimação de população pobre, o que possibilitou uma representação mais adequada do fenômeno, superando parte dos limites analíticos da utilização de um parâmetro monetário único como referência da linha de pobreza para o país.

Outro aspecto a considerar é o fato da lógica do mercado prevalecer na sociedade, o que justifica parcialmente a preponderância da insuficiência da renda na definição de pobreza.

Reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional não é nenhuma novidade. Entretanto, na prática, a insuficiência de renda acabou adquirindo uma importância muito maior na definição do conceito de pobreza do que em outras dimensões como, por exemplo, o acesso ao conhecimento e às condições de saúde. Essa preponderância da insuficiência de renda se deve, ao menos, a dois fatores. Em primeiro lugar, temos que, de todas as dimensões da pobreza, provavelmente a insuficiência de renda seja, de fato, a mais importante. Isso porque, atualmente, as famílias, na maior parte dos países do mundo, têm acesso aos meios necessários à manutenção de seu bem-estar através de mercados. Para participar desses mercados é preciso ter recursos monetários, de forma que a insuficiência de renda representa um bom indicador de carência das famílias. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 1)

Os estudos de pobreza, voltados à sua mensuração, já traduzem avanços na tentativa de capturar o caráter multidimensional deste fenômeno. Pode-se afirmar que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi um sinalizador neste sentido.⁴

Outros indicadores sintéticos similares ao IDH foram construídos envolvendo um número maior de dimensões, porém apresentam a limitação de serem estimados apenas para áreas geográficas, não permitindo o cálculo para cada família.

O Índice de Desenvolvimento da Família – IDF é um indicador escalar que busca sintetizar as dimensões importantes da pobreza, assim como superar parte das limitações observadas no IDH e outros índices semelhantes. O IDF gerado com base nos dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do Governo Federal permite que seu cálculo seja realizado para cada família; considera seis dimensões, 26 componentes e 48 indicadores. Para a construção

⁴ O IDH foi criado pelo PNUD na década de 90, passou por algumas reformulações e, atualmente, baseia-se em quatro indicadores principais (a) a esperança de vida ao nascer; (b) a taxa de analfabetismo; (c) a taxa de matrícula combinada e (d) a renda per capita.

deste indicador sintético, adota-se um sistema neutro de pesos, análogo ao utilizado para construir o IDH (BARROS, CARVALHO e FRANCO, 2003, p.2).

A escolha final de quais indicadores devem compor o índice sintético e de que pesos devem ser utilizados não é uma questão técnica ou estatística. Essa escolha deve refletir preferências sociais e, portanto, deve ser uma questão a ser respondida pela sociedade e não por técnicos. (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003).

Uma ponderação interessante acerca do caráter multidimensional da pobreza e dos esforços para a construção de índices, que permitem comparações e ordenações diversas é que, embora qualquer indicador escalar apresente limites analíticos, é possível construir parâmetros que busquem se aproximar das percepções construídas socialmente. As pessoas criam uma hierarquia de dimensões que definem a pobreza, atribuindo maior relevância a algumas e menor a outras, os indivíduos têm preferências em relação a certos bens, situações, serviços etc. Neste sentido, Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 3) afirmam que:

[...] uma importante missão para os cientistas sociais é decifrar como as pessoas estão fazendo, na prática, suas ordenações. De posse desse conhecimento, pode-se gerar indicadores que facilitem a realização dessas ordenações. De fato, a principal contribuição dos cientistas sociais para tais ordenações está na construção de um indicador sintético que revele como as pessoas efetivamente escolhem. Mais do que isso, a principal contribuição dos cientistas sociais para esse tema é descobrir que espécie de indicador sintético as pessoas têm em mente ao realizar suas opções.

Associado aos estudos sobre desigualdade social, o conceito de vulnerabilidade social é outra categoria analítica importante, que traz em sua formulação a preocupação em abordar não apenas o fenômeno da pobreza, mas também as diversas modalidades de desvantagem social (ABRAMOVAY, 2002, p. 28). Conforme estudo realizado pela UNESCO, pode-se definir vulnerabilidade social como:

[...] resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. Esse resultado se traduz em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores (VIGNOLI, 2001; FILGUEIRA, 2001 apud ABRAMOVAY, 2002, p. 29).

Percebe-se que vulnerabilidade social e pobreza são categorias teóricas que se entrelaçam em muitos momentos. A pobreza define em sua dinâmica a extrema vulnerabilidade dos indivíduos frente à escassez de capital, seja ele financeiro, cultural e/ou social. Subjacente ao conceito de vulnerabilidade social está o distanciamento das pessoas das políticas sociais. Indivíduos e/ou famílias, cuja renda é insuficiente para atender às necessidades básicas, não conseguem ser devidamente assistidos pela política oficial, dificultando a consolidação da cidadania e o desempenho social dos mesmos.

Pela discussão precedente percebe-se a atualidade da temática, que permanece como uma questão social relevante, o que justifica a inclusão do combate à pobreza como um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).⁵ A pobreza, enquanto pauta da agenda internacional é uma expressão da dimensão da problemática em foco.

No Espírito Santo, estudo recente do IPEA (BARROS et al., 2010), que faz um balanço das duas décadas compreendidas entre os anos de 1988 e 2008, indica uma diminuição expressiva da pobreza e da desigualdade de renda no estado. Nesse período, observou-se a partir da análise dos dados da PNAD/IBGE, que o Espírito Santo reduziu a pobreza a menos de um terço e a extrema pobreza a menos de um quinto de seus valores iniciais, superando a meta proposta no primeiro ODM, que prevê a redução da pobreza à metade em 25 anos (BARROS et. al., 2010).

Apesar deste quadro estadual que supera a média nacional,⁶ indicando a efetividade das políticas desenvolvidas, sabe-se que níveis de pobreza ainda são elevados e preocupantes, demandando a atenção dos gestores da política social. Afinal,

Como a natureza da pobreza encontra-se em permanente transformação, o fato de que as políticas atuais têm sido comprovadamente efetivas no combate à pobreza não implica que o sucesso do futuro possa ser atingido com a manutenção destas políticas. Para reduzir de forma continuada a pobreza é necessário que o leque de políticas públicas se adéque às mudanças no ambiente socioeconômico e na natureza da pobreza. (BARROS et al., 2010, p.8)

⁵ Objetivos com limites temporais acordados internacionalmente, em Nova Iorque, por líderes de 189 países. Para uma descrição detalhada dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, ver <http://www.pnud.org.br/odm/>

⁶ Em muitos outros estados brasileiros, e para o país como um todo, o progresso em termos de redução da pobreza e da desigualdade também foi considerável (BARROS, 2010, p.10).

Por este motivo pobreza e desigualdade têm destaque também na agenda pública estadual. O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, elaborado em 2006, estabelece a erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades como uma prioridade associada ao desenvolvimento sustentável e de longo prazo (ESPÍRITO SANTO, 2006). Trata-se de uma questão social que se constitui ainda como um grande desafio à gestão pública.

3. POLÍTICA SOCIAL

Inicialmente deve-se esclarecer que devido à natureza complexa e multifacetada da questão social, a política social não se adequa facilmente a definições conceituais rígidas. De um prisma prático e analítico pertencem ao seu campo, diferentes e divergentes tradições teóricas, concepções ideológicas e agendas prioritárias, bem como diversas áreas de atuação: saúde, educação, habitação, previdência social, assistência social, defesa do consumidor etc. Trata-se sempre de uma política de Estado destinada a garantir direitos delimitados no bojo do seu aparato jurídico formal.

Na tentativa de nortear a discussão em torno do tema ora abordado, concentrar-se-á em algumas das múltiplas definições de política social, consideradas importantes sob o ponto de vista teórico-metodológico. Nesse sentido, Faleiros (2004) define a política social, em termos empíricos, como a natureza da intervenção do Estado, algo corriqueiramente denominado de medidas de política social: implantação de assistência, de provisão social, de prestação de serviços, de proteção jurídica, de construção de equipamentos sociais e de subsídios. De outro prisma, a política social pode ser pensada como “uma estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social” (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 11).

Parte do processo estatal de alocação e distribuição de valores, a política social está no centro de um conflito de interesses envolvendo grupos, ou classes, por recursos provenientes da arrecadação tributária do Estado (ABRANCHES, 1998). Situa-se em uma tênue linha que desenha o dilema político-econômico estabelecido entre, de um lado, os objetivos de expansão econômica e, de outro, a busca de certo grau de equidade e atenção às necessidades dos cidadãos que integram a sociedade.

Reflete, assim, a direção política das relações econômicas. A combinação específica, imposta pela correlação efetiva de forças, de incentivos à acumulação e ao crescimento, recursos para a provisão de meios de subsistência aos mais carentes e ações redistributivas visando a alcançar um certo patamar de equidade (ABRANCHES, 1998, p. 10).

A política social requer necessariamente intervenções independentes do mercado. Assim, a avaliação de sua eficácia não se submete a critérios definidos pelo mercado, pois caso contrá-

rio desviar-se-ia o foco dos seus objetivos e perder-se-ia a qualidade que a torna específica: *o ser voltada para o social* (ABRANCHES, 1998, p. 13).

Nesse sentido, a política social possui uma unilateralidade própria que a difere do sistema de trocas recíprocas do mercado. Esta marca encontra sua legitimidade em riscos gerados no processo social que demandam uma intervenção do Estado para serem segurados. Cabe lembrar que em se tratando de política social, o conhecimento da realidade em que vivem os sujeitos, a qual se pretende impactar ou transformar de alguma forma, é imprescindível.

Entretanto, todas as ações do Estado no tocante à política social, mesmo aquelas apoiadas em sólidas avaliações técnicas, estão indubitavelmente inseridas em um processo conflituoso que envolve interesses de diferentes grupos, posições ideológicas, ou partidárias e julgamentos de valor (ABRANCHES, 1998).

As políticas sociais envolvem em grande parte escolhas, de um lado, daqueles que as gerenciam e as implementam, e, de outro lado, dos seus próprios beneficiários. Tais escolhas são feitas por pessoas, envolvem, portanto, valores, perspectivas e interesses, questões que naturalmente não costumam ser consensuais, sobretudo em um ambiente democrático onde as pessoas devem expressar a diversidade de suas opiniões. Logo um conhecimento mais acurado acerca da realidade dos sujeitos-alvo dessas políticas pode servir de base para políticas mais eficientes e eficazes.

As raízes históricas das políticas sociais remetem a um processo, o qual Leite (2008) denomina *desnaturalização da pobreza*, ou seja, a problematização da pobreza ocorrida em um determinado momento histórico.

No século XIX, com a expansão da Revolução Industrial, surge nas grandes cidades que começavam a se industrializar, como Londres e Paris, uma paisagem marcada pelo enorme contingente de pessoas que viviam em condições de absoluta miséria (BRESSIANI, 1989). Vivendo em espaços proporcionalmente reduzidos e em um número que aumentava à medida que avançavam as transformações trazidas pelo modo de produção capitalista, essa massa de miseráveis produzia um “espetáculo” que estarrecia e preocupava àqueles que pertenciam às classes abastadas. O espanto que esse contingente provocava intensificava-se com a constatação de que estes trabalhadores miseráveis em nada lembravam os velhos e doentes, pesso-

as que de modo geral encontravam-se incapacitados para o trabalho, ou ainda àqueles que não trabalhavam “supostamente” por opção própria (BRESSIANI, 1989).

As características destes indivíduos evidenciavam tratar-se de uma “nova pobreza”, com vulnerabilidades geradas não pela ausência do trabalho, mas pela nova organização do trabalho (CASTEL, 1998). Deriva daí uma diferente denominação para esse “novo estado de pobreza”, a saber: o pauperismo (LEITE, 2008).⁷ Surge assim, no século XIX, a *questão social operária* (CASTEL, 1998).

Inicia-se, a partir de então, um novo tipo de enfrentamento da pobreza, que nesse momento passa a ser concebida não como algo natural, ou proveniente da vontade divina, mas como um problema que coloca em risco a integridade da sociedade, e, como tal, precisa ser enfrentado de modo sistemático e ordenado pelo Estado — algo que num sentido moderno podemos chamar de Política Social (LEITE, 2008). A definição de Castel (1998) para a *questão social* é bastante explicativa da sua importância para a sociedade:

Uma aporia (dificuldade lógica aparentemente sem solução) fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade de existir como um conjunto ligado de relações de interdependência. (1998, p.30)

Mantendo o foco da análise dentro de uma perspectiva histórica, mas com um recorte temporal necessário para os propósitos deste estudo, far-se-á uma breve explanação acerca do Estado de bem-estar social (Welfare State) ou Estado-Providência — um marco para a Política Social.

Resultado concreto das conquistas da classe trabalhadora, o Welfare State foi implantado com maior ou menor amplitude nos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) e na maioria dos países ocidentais avançados (MISHRA, 1995). Suas bases foram lançadas a partir da transição do Estado Liberal de Direito, para o Estado Social de Direito, tendo como questão fundamental a ampliação da cidadania.

Destarte, tal forma de organização político-social, que se originou com a Grande Depressão, teve o seu desenvolvimento ligado ao avanço da conquista dos direitos sociais, que somados

⁷ Entre os autores que fizeram uso dessa nova denominação estão Castel (1988) e Bressiani (1989).

às dimensões política e civil compõem o conceito de cidadania.⁸ Vale ressaltar que os direitos sociais indissociáveis do cidadão, os quais devem servir de base para as políticas sociais, estão ratificados na Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus princípios fundamentais *a dignidade da pessoa humana*.⁹

No Welfare State a ação do Estado balizava-se no tripé: pleno-emprego, serviços sociais universais e seguridade social. Com a grave crise econômica que surge nos anos 70, combinando altos índices de inflação e forte recessão, começa a ruir a confiança em torno das propostas Keynesianas e junto com ela o Estado do bem-estar social.

No contexto do Estado brasileiro, as políticas sociais foram historicamente influenciadas pela conjuntura econômica internacional. Todavia, desenvolveu-se no Brasil um sistema de bem-estar social periférico incapaz de assegurar pleno-emprego, serviços sociais universais, e uma seguridade social capaz de livrar efetivamente grandes extratos da população da pobreza extrema (PEREIRA, 2000).

Em sua trajetória a política social no Brasil combinou elementos liberais, conservadores e social-democratas, com práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política — todas de larga tradição no país. Segue uma breve descrição da história da política social no Brasil, feita com base em uma análise histórica fornecida por Pereira (2000), que parte da “Primeira República” até o momento da promulgação da constituição de 1988.

O primeiro período é o denominado “laisseferiano” e vai até 1930. Esse período é caracterizado pela ausência de planejamento social e omissão do Estado frente à questão social. Como demonstra a emblemática frase do presidente Washington Luís: “a questão social era considerada uma questão de polícia”.

O segundo período é denominado pela autora como populista/desenvolvimentista e vai de 1930 até 1964. Nesse período, sobretudo até 1954 a política social, embora tenha deixado de ser considerada como “caso de polícia”, não atingiu o desenvolvimento que era esperado com base no crescimento da economia. Ademais, continuava tendo como marca a ausência de *planejamento central*.

⁸ É adequada para nossos propósitos a caracterização fornecida por Marshall (1967), segundo a qual a cidadania é composta por três elementos historicamente reunidos: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.

⁹ Art. 1

A partir de 1954 o *planejamento central* passa a ser valorizado, entretanto, a política social permaneceria ainda à margem da política econômica. Não obstante a crescente regulamentação formal notada neste período (CLT, salário mínimo, ministério da educação e saúde), não se pode argumentar que houve uma ruptura efetiva com o período anterior.

No período denominado pela autora de tecnocrático–militar, alicerçada no pacto entre as elites civis e militares, ocorre uma mudança na forma de organização do Estado, que naquele momento deixava de ser populista para tornar-se tecnocrática e centralizada. As principais características deste período em que perdurou o autoritarismo são: completo menosprezo pelas massas até o ano de 1974; valorização do capital estrangeiro; e por fim a submissão da política social ao desenvolvimento econômico.

No subperíodo que corresponde aos anos entre 1974-1979, o governo esforça-se em ampliar a política social para atender aos seguintes fins estratégicos: elevar o país à categoria de potência emergente; aproximar o Estado da sociedade para dar legitimidade ao governo e disfarçar o seu autoritarismo. Assim, as políticas sociais funcionavam como uma espécie de “cortina de fumaça” destinada a encobrir as intenções dos desgastados governantes militares de permanecer no poder. Por outro lado, a significativa expansão do Sistema de Proteção Social brasileiro no contexto do autoritarismo militar, assumiria a função de minimizar a repressão aos trabalhadores e setores populares (SILVA 2007).

Assim, no segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado no governo Geisel entre 1974 e 1979, a política social ganha destaque. Entretanto, esse período divide-se em dois momentos distintos: no primeiro de 1974 a 1976 o Brasil alcança uma reedição do “milagre econômico”; já no segundo, 1976 a 1979, a crise econômica mundial leva o plano ao fracasso. Como consequência desse processo, proliferaram-se as políticas sociais, numa derradeira tentativa de responder às demandas dos trabalhadores e atenuar os ânimos da sociedade civil.

O quarto período é o da transição para a democracia. No que tange ao rearranjo político institucional, tem-se a convocação da assembléia constituinte de 1986. Devido à intensa participação nas arenas decisórias dos movimentos sociais — emergidos na década de 1980 no porão de igrejas e demais instituições insurgentes ao regime autoritário para lutar pela ampliação de direitos sociais — as políticas sociais ocuparam um papel central na agenda de reformas que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No campo da assistência social a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como revolucionária, pois transforma em direito algo que sempre fora tratado como favor, reconhecendo os “desamparados” como sujeitos de direito. Cidadãos, ainda que excluídos do mercado de trabalho.

Reconhecida como Constituição cidadã, essa Magna Carta estabelece três políticas centrais para a seguridade social, são elas: saúde, assistência e previdência. Dentre as principais conquistas alcançadas pelos movimentos sociais, permanecem: o seguro desemprego, a liberdade sindical e o sistema único descentralizado de saúde, que mais tarde se transformaria no Sistema Único de Saúde (SUS).

3.1 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO DA NOVA QUESTÃO SOCIAL.

No plano internacional o debate em torno da implantação dos programas de transferência de renda ganha maior visibilidade nos anos 1980. Trata-se de uma tentativa de responder às demandas impostas pelas grandes transformações sociais, econômicas e no campo do trabalho resultantes da revolução tecnológica da era da informação (SILVA, 2007). Busca-se enfrentar, assim, a questão social metamorfoseada pelo crescimento do desemprego estrutural e do empobrecimento dos povos.

É importante ater-se um pouco mais a essa questão. Diversamente daquilo que ocorre com o aparecimento do pauperismo, quando se tem a formação de uma periferia precária, o problema atual abrange também o que Castel (1998) chama de *desestabilização dos estáveis*. Trata-se de um processo de expansão da *zona de vulnerabilidade* para estratos sociais que anteriormente se encontravam em uma posição relativamente estável. Ou seja, a *desestabilização dos estáveis* está ligada à *precarização* de postos de trabalho que, há muito, incluíam entre suas qualidades certa estabilidade.

Tal como o pauperismo do século XIX tinha sua gênese atrelada às transformações norteadas pela industrialização, também a *precarização* do trabalho consiste em um processo ligado às exigências econômicas centradas nas inovações tecnológicas impostas pelo atual desenvolvimento do capitalismo. Resultado da reestruturação internacional do capitalismo nas últimas décadas, a precarização leva à *desestabilização dos estáveis*, que, por sua vez, amplia a zona de vulnerabilidade e traz serias implicações para a coesão social (CASTEL, 1998).

Claro está que o ponto central da discussão ora apresentada, refere-se ao lugar do trabalho e dos suportes sociais a ele associados como garantia da integração social na sociedade contemporânea.

Buscando construir um instrumento para aferir o grau de coesão social, Castel (1998) relaciona a integração social proporcionada pelo trabalho com a inserção em redes de sociabilidade. Assim, o autor chega a quatro zonas, ou graus, de coesão, são elas: de integração; de vulnerabilidade, desfiliação; e assistência.

Esquemmatizando: estar dentro da zona de integração significa dispor de garantia de trabalho permanente e capacidade de mobilizar suportes relacionais sólidos; a zona de vulnerabilidade associa precariedade do trabalho e fragilidade relacional; a zona de desfiliação conjuga ausência de trabalho e isolamento social (CASTEL, 1993, p.30).

[...] a zona da assistência, da dependência segurada e integrada, diferente ao mesmo tempo da zona de integração autônoma pelo trabalho e da zona de exclusão pelo não-trabalho e pela não-inserção (desfiliação) [...] (CASTEL, 1993, p.31).

Vale ressaltar que Castel formula sua problematização, tomando como principal aporte teórico uma concepção essencialmente durkheimiana de sociedade. O autor analisa geneologicamente, como o trabalho assalariado e os suportes sociais a ele associados permitiram, na sociedade salarial, uma ampla integração e coesão social.

Corroborando a proeminência do trabalho como questão central para a integração social na perspectiva do autor, o risco para a coesão social (desfiliação, invalidação social) amplia-se na atual conjuntura à medida que os estratos sociais se afastam da garantia de trabalho. Nesses termos uma nova questão social emerge na década de 1970, e se estende até hoje, como o resultado do questionamento da função integradora do trabalho na sociedade (CASTEL, 2004).

Após essa breve reflexão acerca das transformações da questão social e das tentativas de enfrentá-la no contexto internacional, algo que, conforme mencionou-se anteriormente, influencia profundamente a formatação da política social no Brasil, passa-se à análise das políticas de transferência com foco no Estado brasileiro. Todavia, cabe ressaltar que diferentes sociedades respondem às suas próprias questões sociais de maneira diversa, segundo tradições e recursos próprios.

A partir de 1991 as medidas de transferência de renda emergem como questão central na agenda do Estado brasileiro. Os programas de transferência de renda aparecem no Brasil em um contexto histórico marcado por um amplo debate acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais no âmbito do direito internacional. Todavia, não obstante insiram-se no contexto dos novos dispositivos legais, os programas brasileiros assumem um formato próprio, que não segue necessariamente as orientações contidas nestes dispositivos.

Nesse sentido, o **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** que entrou para o ordenamento jurídico brasileiro em 1992, quando foi ratificado sem reservas,¹⁰ reconhece “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas; bem como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.¹¹ Por sua vez, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999 assevera que o direito à alimentação adequada *é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana*, sendo considerado imprescindível para a concretização de outros direitos consagrados na Carta de Direitos Humanos (PIDSC, 1992, p.1).

Ele [o direito à alimentação adequada] é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional,, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos. (CDESC, 1999, p.1)

Silva (2007) fornece uma interessante construção histórica dos programas de transferência de renda no Brasil. Focalizando um período que compreende os anos entre 1991 e 2007, a autora distingue nesse período cinco momentos.

O *primeiro momento*, que ocorre no ano de 1991, é o da *institucionalização do debate na agenda pública*. Ainda no mesmo ano, o *segundo momento* é caracterizado pela ampliação do debate brasileiro sobre renda mínima. Incorporando novos elementos à discussão, dentre os quais, ganha destaque a idéia de articulação do programa com a educação. Em função da

¹⁰ **Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Assinado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Entrou em vigor no Brasil em 24.2.1992. Promulgado pelo Decreto n.º 591, de 6.7.1992**

¹¹ Artigo 11 : §1. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (**PIDSC, 1992**).

dificuldade de comprovação de renda entre as famílias pobres, a idéia era garantir a focalização dos programas de renda mínima através do vínculo destas famílias com a escola pública. Buscava-se assim, romper o *ciclo vicioso de reprodução da pobreza* incidindo sobre um dos fatores limitantes da elevação da renda das futuras gerações. Uma tentativa de amenizar a pobreza e reduzir a sua reprodução por meio da integração de uma política *compensatória* (transferência monetária) com uma *estruturante* (educação).

Em 1995, marcam o *terceiro momento*: o início das experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto, Santos (São Paulo), e em Brasília (Distrito Federal); bem como a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS).

No ano de 2001, penúltimo do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tem início o *quarto momento* do desenvolvimento histórico dos Programas de Transferência de renda no Brasil. Esse momento é qualificado pela expansão dos programas de iniciativa do governo federal e pela criação de outros programas, entre os quais se destacam: o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Por outro lado, abre-se nesse período o debate nacional, proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, em torno da defesa de uma Renda básica de Cidadania destinada irrestritamente a todos os brasileiros.

O *quinto momento* inicia-se em 2003, com o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apontando para mudanças quantitativas e qualitativas na formatação de uma Política Pública de Transferência de Renda de abrangência nacional. O combate à fome e a pobreza são estabelecidos enquanto metas prioritárias do novo governo.

O grande marco histórico desse momento é a criação do Programa Bolsa Família, em outubro de 2003, unificando os Programas Nacionais de Transferência de Renda.¹²

Em janeiro de 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome, com a missão de unificar e expandir os Programas de Transferência de Renda, e ampliar a intersectorialidade das ações governamentais de combate à fome, de inclusão social, de redução da desigualdade e de erradicação da pobreza. Este ministério substituiu o Ministério da

¹² O Bolsa Família propõe a unificação dos Programas de Transferência de Renda em implementação no país. A proposta de unificação fundamenta-se em diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no terceiro trimestre de 2002. (SILVA, 2007, p. 1433)

Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, este último, criado no ano de 2003 com a missão de formular e implementar uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em suma, o quinto momento é caracterizado: pela expansão dos recursos e do público atendido pelos programas federais; bem como pela proposta de unificação dos programas das esferas federal, estadual e municipal.

O Bolsa Família foi emblemático nesse sentido. Criado em 2003,¹³ consiste no principal Programa de Transferência de Renda do governo federal.¹⁴ Inserido na estratégia do Fome Zero — cujo objetivo é garantir o direito à alimentação adequada — o programa atende a mais de 12 milhões de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.¹⁵ O programa tem por objetivos: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação, segurança alimentar e assistência social; e criar possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares, bem como o desenvolvimento local dos territórios. Ademais, o programa tem como foco a família, tomada enquanto núcleo que pode ou não agregar pessoas pelo vínculo de parentesco ou de afinidade, um grupo doméstico que sobreviva pela contribuição de seus membros e sob o mesmo teto.

A gestão do Bolsa Família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios. Os três entes da federação atuam de forma conjunta para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

Não obstante seja freqüentemente alvo de críticas — umas mais consistentes e outras nem tanto assim, conforme se pretende demonstrar — é fato que o valor monetário transferido pelo

¹³ Criado por meio da medida provisória nº 132, instituído pela lei nº 10.836, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209.

¹⁴ “Os valores dos benefícios pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 22 a R\$ 200, de acordo com a renda mensal da família por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 17 anos. O Programa tem quatro tipos de benefícios: o básico, o variável, o variável vinculado ao adolescente e o variável de caráter extraordinário. O Benefício Básico, de R\$ 68, é pago às famílias consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens. O Benefício Variável, de R\$ 22, é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66. O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R\$ 33, é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66. O Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) é pago às famílias nos casos em que a migração dos Programas Auxílio-Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação para o Bolsa Família cause perdas financeiras. O valor do benefício varia de caso a caso.” (VALORES DOS BENEFÍCIOS, disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>).

¹⁵ Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Social, disponíveis em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> acesso em 29/09/2010.

Programa Bolsa Família tem contribuído significativamente para reduzir a desigualdade e a pobreza no país. Tal fato tem sido corroborado por estudos acerca deste tema (SILVA, 2007; PIRES, 2008).

Todavia, muito tem se falado acerca da necessidade de integrar as ações de transferência monetária com políticas públicas universalizantes e estruturais, sobretudo na área de saúde e educação. Assim, a expansão quantitativa e qualitativa, dos sistemas de saúde, educação, habitação e de proteção ao trabalho são considerados pressupostos básicos para ampliar a eficácia do combate à pobreza no Brasil. Apenas a título de exemplificação, cabe mencionar que a existência de rede coletora de esgoto afeta consideravelmente a determinação do grau de pobreza das famílias (PIRES, 2008).

Por possuir certas condicionalidades, ser um programa de governo e restringir o acesso ao recurso a uma cota estabelecida por município, o Bolsa Família afasta-se de uma referência a direitos. Conforme ressaltam os recentes dispositivos no âmbito do direito internacional, já mencionados anteriormente, o direito a uma alimentação adequada deve ser considerado como algo ligado à dignidade inerente ao ser humano, logo, não poderia enquanto tal, ser limitado por qualquer tipo de condição. Por outro lado, o preenchimento das cotas deixa de fora mesmo àquelas famílias em condições de extrema vulnerabilidade, que, portanto, seriam portadoras desse direito (ZIMMERMANN, 2006). Caso possuísse status jurídico de direito, todas as famílias, que atendessem aos critérios de renda estabelecidos, poderiam exigir o recurso na justiça — algo que ocorre, por exemplo, com o BPC.

Mesmo tendo clareza quanto ao fato de tratar-se de um programa, o que em tese deixa espaço para o governo impor as condicionalidades, é oportuno apresentar resumidamente um texto para discussão do IPEA (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007). Nesse texto questiona-se a falta de uma avaliação criteriosa acerca dos efeitos de tais condicionalidades sobre a escolaridade dos beneficiados.

No tocante à exigência feita a famílias com indivíduos de até 15 anos, para que suas crianças apresentem 85% de frequência escolar, o estudo ressalva que: embora mais de 95% das crianças monitoradas desde a criação do sistema de acompanhamento da condicionalidade tenham cumprido a exigência estabelecida, são poucas as evidências de que isto é um resultado desta condição. Por outro lado, os autores revelam haver indícios de que mesmo na ausên-

cia de condicionalidades os programas de transferência de renda geram efeitos positivos na escolaridade.

Vale lembrar ainda, que legalmente os responsáveis já são obrigados a manter seus filhos estudando e a cuidar da sua saúde, ou seja, não há nenhuma novidade em cobrar-lhes isto, o que também não significa dizer que essa cobrança não esteja sendo feita de forma impositiva (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Embora reconheça que para melhor aferir a importância de tais mecanismos há necessidade de uma avaliação mais cuidadosa, para todo o país, dos custos e benefícios de um controle homogêneo, o estudo adverte que:

Um sistema tempestivo e eficiente de monitoramento de condicionalidades em escala nacional pode implicar custos administrativos importantes, não só para o governo federal, mas, principalmente, para os municípios, encarregados de alimentá-lo periodicamente. (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 17)

Assim, o debate em torno das condicionalidades se situa no terreno das questões políticas e éticas. No tocante a legitimidade do programa, as condicionalidades respondem à necessidade política de se atender “às demandas daqueles que julgam que ninguém pode receber uma transferência do Estado — especialmente os pobres — sem prestar alguma contrapartida direta” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 18). Portanto, sem estas contrapartidas — que supostamente se equivalem ao “suor do trabalho” — o programa corre o risco de perder apoio na sociedade. Finalizando a discussão em torno dessa questão, os autores observam que o debate em torno de um programa de transferência com ou sem condicionalidades tem sido evitado por razões políticas.

Outra polêmica questão presente no debate que envolve a sociedade em torno do Programa Bolsa Família refere-se à focalização. Nesse ponto a discussão concentra-se em dois eixos principais: de um lado, há aqueles que defendem uma política universal de transferência de renda, e, de outro lado, os que defendem a sua focalização. Argumentos consistentes, em termos de coerência lógica, têm sido apresentados por parte de ambas as posições no debate. Os defensores da universalização objetam que a concepção de focalização tem como pressuposto a redução do Estado e interrompe um processo de luta pela conquista da universalização de direitos sociais no âmbito da ação estatal.

Por sua vez, os defensores da focalização do Bolsa família, demonstram que além de ampliar a eficácia do programa na redução da desigualdade social e da pobreza, a focalização tem o mérito de apresentar baixos custos operacionais, bem como o de tornar possível a transferência de um valor monetário maior para as famílias pobres se comparada à universalização.¹⁶ A focalização encontra legitimidade num contexto de gestão estratégica e de escolhas públicas eficientes considerando “que quanto maior a proporção dos recursos alocados, maior será o seu grau de focalização e, conseqüentemente, maior o seu impacto sobre a pobreza e a desigualdade” (BARROS, et. al., p. 7, 2008).

Neste ponto compartilhamos da posição defendida por Silva (2007), segundo a qual focalização e universalização não constituem categorias estanques, podendo ser pensadas enquanto proposições que não necessariamente se excluem mutuamente. Tais dimensões se complementariam à medida que o programa incluísse toda a população que necessite do benefício. Assim, concretizar-se-á a universalização do benefício no que tange àquela população vulnerável.

O pano de fundo desta discussão é se o Estado assume o seu papel de regulador do embate distributivo que ocorre no âmbito do mercado a partir de uma concepção de proteção social estrutural e redistributiva. Este posicionamento será determinante em relação às escolhas públicas acerca dos investimentos a serem feitos e à proporção dos recursos alocados. Neste contexto, se pensarmos a extensão do benefício para toda a parcela da população pobre, a focalização assume um caráter estratégico que pode ser complementado por políticas universais voltadas a proteção.

Num contexto de grandes desigualdades, justificam-se intervenções do Estado pautadas em uma discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade, tendo como fundamento a noção de *equidade*.

Entretanto, é mister ponderar que, em se tratando de políticas públicas, por focalização não se deve entender fragmentação (algo equivalente ao estabelecimento de gradações dentro da pobreza), pois do contrário corre-se o risco de aprisionar os programas em uma lógica compensatória e assistencialista incapaz de romper efetivamente com o ciclo da pobreza.

¹⁶ “O PBF, focalizado, beneficia pouco mais de 11,1 milhões de famílias. O Brasil tem um número de famílias cerca de quatro vezes maior. Mantidos fixos os recursos orçamentários atuais, tornar o programa universal significaria dividir por quatro o valor das transferências, isto é, reduzir a média de R\$ 60 para R\$ 15 mensais. Em um cenário mais generoso, suponhamos ser possível triplicar o orçamento do programa. Isso abriria a possibilidade de elevar as transferências para os mais pobres de R\$ 60 para R\$ 180, se o programa for mantido focalizado, mas a universalização ainda assim implicaria reduções de R\$ 60 para R\$ 49,50 nos valores transferidos, já acrescidos os ganhos irrealisticamente altos de 10% com o fim dos custos de seleção. Colocando de maneira direta: para os mais pobres, um programa focalizado transferindo R\$ 60 ainda é melhor do que um programa não-focalizado com o triplo de recursos; sem considerar, evidentemente, que com recursos triplicados, o programa focalizado poderia transferir R\$ 180 ao invés dos R\$ 49,50 do mesmo programa universalizado.” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16)

4. GESTÃO PÚBLICA, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A gestão de políticas públicas no Brasil tem sofrido amplas modificações nas últimas décadas, sobretudo no que tange à exigência da sociedade civil pela partilha de setores e prerrogativas do Estado — manifestada por diversos movimentos sociais. Trata-se claramente de um processo de aproximação da sociedade do Estado, concretizado por intermédio de mecanismos de participação e controle social.¹⁷

Para o melhor entendimento dessa temática faz-se necessário contextualizar o processo que marcou o início da participação da sociedade civil na construção das políticas públicas no Brasil.

Na década de 80, no bojo do processo de redemocratização, surgem movimentos sociais que, ao se diversificarem, trouxeram para o debate público, diversas questões — relativas às discriminações de gênero e/ou raça/etnia; ao meio ambiente; à violência e aos direitos humanos — projetando, assim, na esfera política concepções ampliadas de direitos e cidadania (PAOLY; TELLES, 2000).

Nos espaços públicos os conflitos ganham visibilidade e os sujeitos coletivos se organizam em movimentos sociais, engajando-se na luta pela ampliação e efetivação de direitos. Ao entrar na luta pela conquista e reconhecimento de direitos, esses sujeitos coletivos transcendem sua singularidade de classe, gênero, raça/etnia e apontam para a criação de regras para a convivência pública e de princípios reguladores de uma “sociabilidade democrática” (PAOLY; TELLES, 2000).

Embora não tenha cumprido a promessa de fundar no país uma modernidade democrática, a constituição de 1988 foi um marco importante, pois além de incorporar um aporte universalista de direitos e proteção social, ela traduz as exigências de participação na gestão da coisa pública, bem como aponta para a construção de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania.

Evidencia-se nas relações que os movimentos sociais passaram a ter com o Estado, um processo de ampliação das possibilidades democráticas, na medida em que os espaços

¹⁷ A expressão “controle social” consta da Constituição Federal de 1988 e diz respeito à participação organizada da sociedade civil na fiscalização das ações do Estado no campo das políticas sociais. Refere-se, também, à participação da sociedade civil na formulação e na implementação dessas políticas (RAICHELIS, 1998), o que, em princípio, contribui para o aprofundamento da cidadania.

adquiridos para a participação desses novos sujeitos coletivos permitiram deslocar práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e assistencialismo. Assim, é na interface entre Estado e sociedade que passam a se consolidar novas formas de interação política (PAOLY; TELES, 2000).

A década de 90 traz um intenso movimento pela intervenção de forças sociais na formatação de políticas. O agravamento da crise que se abate sob a sociedade, leva a um questionamento conjunto do padrão centralizado, autoritário e excludente nas relações entre agências estatais e beneficiários das políticas sociais, bem como da capacidade do Estado de dar conta das demandas sociais.

Nesse sentido, a participação cidadã é eleita como tentativa de reverter esse modelo de planejar e executar políticas públicas no Brasil, haja vista a sua capacidade de transformar as agências estatais tornando-as mais transparentes e suscetíveis de serem controladas pela sociedade (TATAGIBA, 2002). Trata-se claramente de uma forma de aproximar a sociedade do Estado levando-a a assumir um papel de agente fiscalizador e controlador.

Estes mecanismos de participação foram institucionalizados no Brasil pela Constituição de 1988, com a conformação legal dos conselhos setoriais enquanto novas instâncias deliberativas. Desde então os conselhos se tornaram peças-chave do processo de descentralização e democratização das políticas sociais.

[...] Os conselhos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direito de forma compartilhada (...) em co-gestão com a sociedade civil [...] (MOREIRA, apud TATAGIBA, 2002, p. 50).

Vale lembrar que as experiências do Orçamento Participativo, implementado em várias cidades do país, inserem-se nesse processo de redefinição democrática das relações entre Estado e sociedade através da abertura dos espaços públicos de participação, representação e negociação de atores coletivos. Nesses espaços, a gestão da “coisa pública” vem sendo realizada em conjunto com a sociedade, por meio da discussão dos critérios de prioridade na aplicação dos recursos públicos.

Assim, as novas arenas públicas construídas na interface entre Estado e sociedade contribuem para trazer a gestão pública ao alcance da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio da definição de prioridades (PAOLY; TELLES, 2000).

Outro importante momento para a gestão das políticas sociais no Brasil ocorre também no quadro político-institucional dos anos 1990, com o início da implementação da “reforma do Estado”. Tal reforma foi iniciada ainda no governo Collor e aprofundada e sistematizada no governo Fernando Henrique Cardoso. Apresentava como principal “justificativa” a recuperação da capacidade investidora e gestora das políticas sociais por parte do Estado. O argumento utilizado consistiu na possibilidade de modernizar a administração pública mediante a introdução de novas formas de gestão, capazes de superar os entraves do modelo burocrático.

Inicialmente, segundo o discurso oficial, a reforma deveria solucionar uma intensa crise fiscal, analisada pelo governo FHC como sendo uma crise do Estado. Sob a ótica do governo, a crise resultava de um modelo arcaico de gestão e da ausência de mecanismos capazes de possibilitar a inserção da economia brasileira na economia mundial globalizada.

A reforma do Estado brasileiro foi profundamente influenciada pelas novas configurações do capitalismo mundial. De acordo com a análise feita por Nogueira (2005), esta reforma se deu de uma forma submissa aos condicionantes do atual modelo capitalista de acumulação e se balizou na idéia de que era preciso adaptar a economia às exigências da globalização, superando um Estado gigantesco e ineficiente, pela cessão de espaço às iniciativas de mercado ou do chamado Terceiro Setor.

A reforma foi responsável pela introdução, na agenda política, de novos parâmetros para a gestão pública, calcados na reestruturação do modelo burocrático e na ampliação, em termos formais, do controle social e da participação (NOGUEIRA, 2005).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, elaborado pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, e apresentado pelo governo Fernando Henrique em 1995, estabelece uma divisão entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado. As atividades exclusivas são: a regulamentação, a fiscalização, o fomento e a segurança pública. As atividades não-exclusivas, ou seja, os setores nos quais o Estado divide sua atuação com organizações públicas, não-estatais e privadas, envolvem a saúde e a educação (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa e Museus).

Para desempenhar as atividades não-exclusivas do Estado, o Plano elege como ideal a propriedade pública não-estatal, ou seja, uma propriedade que não pode ser considerada pública, na medida em que ela não consiste em um meio para o exercício do poder do Estado, e, por outro lado, também não pode ser considerada privada, porque presta um serviço subsidiado. De acordo com o Plano, esse tipo de propriedade facilita o controle social por meio da participação, fomenta a parceria entre Estado e sociedade e proporciona maior autonomia administrativa às organizações (BRASIL, 1995).

A participação da sociedade na política social é ressaltada pelo Comentário Geral n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999, que também exige o cumprimento de outros princípios

A formulação e a implementação das estratégias nacionais para o direito à alimentação requerem obediência total aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário. A boa governabilidade é essencial para a realização dos direitos humanos e para garantir um modo de vida satisfatório para todos. (art.23)

Apenas a título de exemplificação discutir-se-á brevemente a inserção dos mecanismos de gestão democrática no Programa Bolsa Família.

No tocante à população de beneficiários do Bolsa Família o município assume a responsabilidade pelo cadastro e sua atualização (feita de 2 em 2 anos), ficando com a sociedade civil a tarefa de controlar as políticas por meio do conselho ou através de um comitê instalado pelo município. Entretanto, no caso do Bolsa Família a participação social tem se limitado ao controle, sem exercitar, contudo, sua instituída capacidade deliberativa (ZIMMERMANN, 2006).

Conforme sinalizado anteriormente, o modelo de planejar e executar as políticas públicas no Brasil tem se alterado historicamente em direção à transparência e ao controle social.

Concomitantemente a isto, o acesso facilitado a informações mais estruturadas, por meio de novas tecnologias de informação e comunicação, tem contribuído para disseminação do uso de indicadores sociais no planejamento e gestão das políticas sociais.

Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a Internet, os CD-ROMs inteligentes, os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas. (JANNUZZI, 2005, p.138)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), por sua vez, deixa clara a importância da produção de informações e da avaliação no processo de gestão, indicando uma mudança cultural na condução da política social. A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social do Brasil (NOB–SUAS) destaca a informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados, bem como o fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil e a valorização do controle social como eixos estruturantes da gestão do SUAS (BRASIL, 2005, p. 16). A Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 já afirmava a mesma perspectiva:

Confirmando as deliberações sucessivas desde a I Conferência Nacional de Assistência Social de 1995, a IV Conferência Nacional, realizada em 2003, define-se claramente pela elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação de um sistema oficial de informações que possibilitem: a mensuração da eficiência e da eficácia das ações previstas nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; a avaliação do sistema e a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política pelas três esferas de governo. (...) (BRASIL, 2005, p.49)

Efetividade, eficiência e eficácia, conceitos instrumentais básicos e “velhos conhecidos” da administração privada, começam a ganhar espaço também na administração pública e, em especial, na política social. A *efetividade* de um programa refere-se à relação entre objetivos e metas, por um lado, e impactos e efeitos, por outro. A *eficiência* diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob parâmetros técnicos de tempo e de custos (DRAIBE, 2001). Já a *eficácia* remete à “relação entre características e 'qualidades' dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro” (DRAIBE, 2001, p. 35). Ser eficaz é atingir resultados em menor tempo, menor custo e com mais qualidade. A avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo (DRAIBE, 2001).

No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2)

Assim, tendo como pano de fundo as discussões políticas que valorizam as práticas avaliativas¹⁸ e um contexto de avanço tecnológico e informacional vertiginoso, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), que aglutina dados diversos da população pobre, destaca-se como uma ferramenta de gestão fundamental para a consecução de políticas sociais eficientes e integradas, consoantes a um desenvolvimento social comprometido com o enfrentamento à pobreza e com a redução das desigualdades sociais, presentes historicamente no Brasil.

Assume-se aqui o pressuposto de que a construção da igualdade de acesso e de direitos requer intervenções do Estado e da Sociedade que se pautem pelo princípio da *equidade*, ou seja, pela discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade. O CadÚnico permite o uso estratégico de informações sociais, com vistas a subsidiar o planejamento, a elaboração e a implementação de ações focalizadas que privilegiem grupos sociais específicos.

¹⁸ “Como observa Fonseca [s.d.], na avaliação são incluídas a diferenciação ex-ante, ex-post e em processo, e aquelas que diferenciam metodologias quantitativas e qualitativas. As primeiras fazem parte de diagnósticos que podem originar as políticas públicas. Avaliações, ex-post, por sua vez, fazem, em geral, balanços dos resultados alcançados por uma determinada política; as denominadas em processo introduzem, como chama a atenção a autora, correções de rumos que são mais sensíveis politicamente uma vez que afetam os formuladores e gestores na condução das políticas públicas (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 18-19).

O CadÚnico foi criado em 2001 com o objetivo de cadastrar e manter atualizadas informações das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo ou renda familiar total até 3 salários mínimos. Sua abrangência é quase censitária, cobrindo grande parte da população mais pobre do país (BARROS, 2008, p. 3). Embora o CadÚnico ainda não tenha um caráter censitário efetivo, uma vez que se realiza a partir da procura espontânea dos indivíduos aos equipamentos sociais dos territórios, trata-se de um instrumento de cadastro com ampla cobertura.

(...) De fato, o conjunto de informações do CadÚnico representa praticamente um censo da população mais pobre do país, uma vez que segundo a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006 existiam cerca de 9,6 milhões de famílias com renda per capita abaixo R\$120,00. (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008, p.4)

Barros, Carvalho e Mendonça (2008, p. 5) apresentam uma discussão esclarecedora sobre as utilidades do CadÚnico, na qual salientam a importância da função diagnóstica deste instrumento, ainda pouco explorada. Os autores, afirmam com bastante propriedade que, embora a grande maioria das famílias cadastradas seja pobre, cada família tem características próprias; a partir do CadÚnico é possível identificar o perfil das famílias cadastradas, destacando do universo de informações registradas, por exemplo, o nível educacional, a situação no mercado de trabalho, a razão de dependência existente. Enfim, a partir do CadÚnico é possível realizar um diagnóstico que caracterize a pobreza dos municípios, estados ou do Brasil como um todo, identificando as carências diversas vivenciadas.

Por essa razão o CadÚnico tem sido pensado como instrumento de múltiplas utilidades para “a elaboração de diagnósticos das condições sociais e para a definição e operacionalização da política social do país” (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008).

Avaliações e diagnósticos do tipo dos que estão sendo abordados aqui, colocam-se como necessários, na medida em que se supõe ser importante que os gestores das políticas públicas, seus beneficiários e demais grupos de interesses envolvidos, questionem-se acerca da relevância do custo e da eficácia das ações inseridas no contexto de tais políticas (DRAIBE, 2001). Uma atitude como essa se pautaria pela busca da maximização do uso de recursos públicos, bem como pela prestação de contas à sociedade (princípio da transparência).

Ressalte-se que o CadÚnico registra o endereço de cada família, possibilitando não apenas o planejamento de ações localizadas, mas também o monitoramento refinado das famílias e das informações referentes às mesmas. O acompanhamento e sistematização das informações do CadÚnico em espaços temporais específicos, permite sobretudo a análise do impacto das políticas sociais desenvolvidas, com vistas a subsidiar um planejamento fundado em dados técnicos efetivos.

Barros, Carvalho e Mendonça (2008, p. 9-11) afirmam também que o CadÚnico, por sua cobertura, representa uma alternativa, em termos de atualização, para se obter estimativas do grau de carência no âmbito municipal, em caráter complementar ao Censo Demográfico e pesquisas domiciliares por amostragem, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD),¹⁹ possibilitando uma melhor adequação das ações de política social às reais necessidades da população.

Vale ressaltar, no entanto, que a vantagem do CadÚnico não é a de substituir o Censo Demográfico na definição da pobreza local mas de complementá-lo. As informações censitárias, além de cobrirem toda a população, têm melhor qualidade e contém um leque de questões pelo menos tão variado quanto as do cadastro. O ideal seria construir mapas da pobreza para o país e daí estabelecer cotas para os principais programas sociais com base nos Censos Demográficos a cada dez anos, utilizando as informações do CadÚnico para atualizar anualmente estes mapas e cotas. (BARROS; CARVALHO; MENDONÇA, 2008, p.9)

Este estudo insere-se nessa perspectiva, objetivando contribuir para que a avaliação e o monitoramento das condições sociais e das políticas sociais se consolidem, face ao caráter estratégico deste campo para a gestão pública. Destaque-se que a análise dos dados do CadÚnico permite maior focalização das políticas sociais assim como a integração das mesmas, uma vez que permite superar visões segmentadas dos problemas sociais, caracterizando a pobreza para além da carência de renda.

A possibilidade, posta efetivamente pelo CadÚnico, de identificar diversas carências vivenciadas pela população pobre de diferentes locais e regiões representa um salto qualitativo na gestão das políticas sociais.

¹⁹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) é realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em uma amostra de domicílios brasileiros de todas as regiões, que investiga diversas características socioeconômicas da sociedade.

5. ESPÍRITO SANTO: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS E FERRAMENTAS DE GESTÃO

Nessa perspectiva assinalada, onde emerge a gestão pública mais acessível à sociedade civil, o Estado passa a definir suas prioridades em interface com a sociedade. Observa-se, neste contexto, que o Espírito Santo mostra-se em consonância com tal perspectiva, criando espaços institucionais voltados à integração de ações sociais de diversos agentes, focalizadas nos cidadãos mais pobres. A elaboração, em 2006, do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025, construído a partir de uma parceria Governo-Sociedade,²⁰ é uma ação que converge nessa direção. Destaca-se um novo modelo de gestão, segundo o qual, o aspecto social é incorporado à lógica de desenvolvimento do estado.

Pobreza e desigualdade ganham destaque na agenda pública estadual. Busca-se com o Espírito Santo 2025 o desenvolvimento sustentável e de longo prazo, pautado em quatro objetivos centrais, a saber: erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades para ampla inclusão social; desenvolvimento do capital humano capixaba segundo padrões internacionais de excelência; diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas e desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições públicas (ESPÍRITO SANTO, 2006, p.80).

Trata-se de uma agenda, que tem como horizonte o ES, no ano de 2025, cuja meta é a construção de uma realidade com democratização das oportunidades de crescimento individual e coletivo (ESPÍRITO SANTO, 2006). Compõem esta agenda uma carteira de projetos estruturantes, bem diversificados, que demandam ao longo de sua implementação um acompanhamento constante, com vistas a produzir informações que venham a subsidiar sua avaliação institucional, assim como o controle social necessário às políticas públicas no cenário contemporâneo. A avaliação dos processos de implementação desses projetos e a aferição dos resultados alcançados com os mesmos exigem a produção e/ou observação periódica de índices relativos aos campos específicos de intervenção, gerando parâmetros técnicos para a análise.

Com vistas à concretização das metas, previstas no “Plano Estratégico ES 2025”, para o desenvolvimento socioeconômico do estado do Espírito Santo, foi elaborado por iniciativa do

²⁰ A elaboração do Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 contou com a colaboração e a participação de vários profissionais, lideranças e instituições da sociedade, em especial a Petrobras e o Movimento Espírito Santo em Ação.

Governo do Estado um novo modelo de gerenciamento de projetos, denominado Programa de Gerenciamento de Projetos do Governo do Estado do Espírito Santo - Pró Gestão.

O Pró Gestão, iniciado em 2007, tem como objetivo principal aperfeiçoar a implementação dos principais projetos estruturantes do Estado, através do uso de uma metodologia avançada, capaz de modernizar a gestão pública superando entraves burocráticos.

Segundo Costa e Jannuzzi (2009) o Pró Gestão encontra-se estruturado da seguinte forma:

Portifólio de projetos — contempla projetos em áreas como Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Segurança Pública e Justiça, Infra-estrutura, Saneamento e Transporte, e Gestão.

Instituições-Meio — incluem os órgãos considerados determinantes na execução orçamentária, tais como Procuradoria Geral e Auditoria Geral do Estado, Secretarias de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, de Fazenda, e de Economia e Planejamento. Ressalte-se que a definição de servidores para atuar com foco nos processos nestas instituições representou um considerável progresso na execução dos projetos estruturantes do Governo.

Escritório de Projetos — composto por gestores especialistas em gerenciamento de projetos, tem como missão o monitoramento estratégico do portfólio de projetos e a unificação dos métodos e dos procedimentos de gestão para proporcionar o suporte necessário às equipes na resolução dos problemas. Com a criação da Secretaria de Estado de Gerenciamento de Projetos (SEGEP), em abril de 2008, o escritório de projetos passa a integrá-la. O Escritório teve uma importante atuação na identificação dos principais gargalos que dificultavam a implementação dos projetos.

SEGEP — instituída pelo decreto nº 2036-R em abril de 2008 a secretaria concentra entre suas funções: sistematizar as ações de gerenciamento de projetos estratégicos desenvolvidos no sistema Pró Gestão; coordenar tecnicamente a equipe de gestores, analistas e gerentes que atuam nos projetos; coordenar o Escritório de Projetos; garantir a unidade metodológica das ações de gerenciamento de projetos a serem reproduzidas nas secretarias e órgãos envolvidos; buscar, formular e implementar novas ferramentas para o gerenciamento dos projetos; e comunicar os resultados do Pró Gestão para contribuir com a melhora da avaliação da gestão pública estadual.

Sistema de Gerenciamento Estratégico de Projetos do Governo do Espírito Santo - SIGES — software desenvolvido para o controle das ações direcionadas aos projetos. Após a definição das metas, escopo, público alvo, e cronograma dos projetos, são identificados os marcos críticos — eventos importantes e estratégicos de uma dada etapa — que vão possibilitar o gerenciamento de cada projeto. O sistema possibilita um monitoramento intensivo e um canal de informação em tempo real que permite uma comunicação imediata com o Escritório de Projetos para que se possa oferecer o suporte necessário à resolução dos riscos/restrições.

Gestores de Projetos — integrantes da equipe do Escritório de Projetos responsáveis pelo acompanhamento do planejamento, execução e avaliação dos projetos. Cumprem a função essencial de agir como intermediários entre o órgão responsável pelo projeto e as demais instituições e parceiros envolvidos.

Gerentes de Projeto — para cada um dos projetos há um responsável direto pelo acompanhamento físico e financeiro, bem como pela alimentação do sistema SIGES com as devidas informações.

Linha decisória do Pró Gestão — composta por agentes responsáveis pelas decisões que incidem diretamente sobre problemas que possam prejudicar o desenvolvimento dos projetos e, por conseguinte, o alcance dos resultados. É formada pelo Governador, Comitê Executivo do Pró Gestão, Secretários, Dirigentes de Órgãos Públicos, Gestores e Gerentes de projetos. Nela o Comitê Executivo do Pró Gestão desempenha a importante função de uniformizar as informações gerenciais.²¹

O gerenciamento intensivo de projetos com foco nos resultados requer um processo de monitoramento capaz de garantir acompanhamento, análise e tomada de decisão. Segundo a metodologia utilizada no Pró Gestão o ciclo de um projeto inclui quatro etapas: estruturação e pactuação; gerenciamento; monitoramento; avaliação.

Na etapa de estruturação e pactuação do projeto, busca-se unir organização e planejamento em uma mesma iniciativa mediante a integração de recursos e ações, e a pactuação de resultados e compromissos. A etapa de gerenciamento, que tem na execução a essência de seu

²¹ O Comitê é formado pelo Vice-Governador e pelos Secretários de Estado de Gerenciamento de Projetos, de Governo, de Gestão e Recursos Humanos e de Economia e Planejamento.

escopo, visa converter em resultados as intenções planejadas e pactuadas. O monitoramento visa à coleta e interpretação sistemática de informações que levam à tomada de decisões no sentido de garantir o cumprimento da meta estabelecida. A etapa de avaliação consiste em aferir o desempenho do projeto, sobretudo no tocante ao alcance dos resultados, apontando medidas corretivas ou preventivas e fomentando o aprendizado da organização (COSTA; JANNUZZI, 2009).

O processo de planejamento sistemático de um projeto envolve questões que além da execução do projeto inclui aspectos qualitativos que passam pela maximização dos recursos públicos e pela avaliação dos resultados alcançados.

Não se trata apenas de estabelecer metas, planejar as etapas e alocar os recursos requeridos, nem tampouco de velar pela execução dessas etapas e aferir seus produtos imediatos. É preciso ir bem mais além: cuidar para que elas sejam realizadas com os padrões de qualidade, custo e prazos requeridos, fazer com que suas metas atinjam ao público-alvo, aferir sistematicamente se as metas estão, de fato, acontecendo e assegurar que as medidas corretivas e/ou preventivas sejam tomadas em tempo hábil. (COSTA; JANNUZZI, 2009, p. 9)

A implementação da metodologia de gerenciamento intensivo de projetos na esfera pública tem evidenciado que há desafios a serem vencidos e obstáculos a serem superados, dentre os quais se pode destacar a ausência de uma “cultura de gerenciamento”. Deve-se ressaltar que apesar dos problemas e desafios enfrentados, a avaliação dos resultados alcançados pelos projetos inseridos no portfólio do Pró Gestão é positiva (COSTA; JANNUZZI, 2009).

Projetos bem planejados, com metas, cronogramas, escopo e custos bem delimitados; monitorados intensamente para a resolução das restrições com maior brevidade; e avaliados frequentemente quanto aos resultados para a sociedade e aos ganhos institucionais — são imprescindíveis à boa administração do bem público. Por isso o modelo é considerado pelo governo do Estado como a principal ferramenta para maximizar os benefícios públicos voltados à sociedade.

Constata-se, portanto, que o Pró Gestão trouxe ganhos consideráveis para a administração pública, não apenas no tocante a gestão, mas, sobretudo no que tange à eficácia e à eficiência das políticas públicas.

Dentro desse processo de busca pela modernização da gestão das políticas públicas no Governo do Estado do Espírito Santo, pode-se incluir o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – ES (FECOP-ES). Este fundo foi formulado em consonância com as prioridades estabelecidas no Plano Estratégico ES 2025, o qual estabelece que a erradicação da pobreza e desigualdade e os outros avanços sociais não devem ser entendidos como questões postas à serviço do desenvolvimento econômico, mas como estratégias que o solidificam.

O Governo do Estado instituiu o FECOP-ES no ano de 2005,²² em consonância com a Emenda nº 31²³ da Constituição Federal que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e autorizou os estados a instituir Fundos próprios com recursos provenientes da adição de até dois pontos percentuais ao Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre supérfluos e outros recursos legalmente destinados.

O objetivo do FECOP-ES é reduzir a pobreza proporcionando à população do estado, maior acesso a bens e serviços públicos e um nível digno de subsistência.

A formatação que havia recebido em sua primeira versão fez com que o fundo esbarrasse em alguns obstáculos que comprometeram sua eficácia e eficiência frente ao grave problema que objetivava mitigar. Dentre os problemas observados, destaca-se a baixa execução dos recursos oferecidos mediante Fundo aos municípios pelo Governo do Estado.²⁴

A análise do fundo realizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) tendo em vista a identificação dos principais problemas que dificultaram o alcance dos resultados estabelecidos, bem como a elaboração de propostas para solucioná-los, foi realizada em sintonia com as práticas de gestão preconizadas no modelo do Pró Gestão.

O ponto crítico foi identificado no excesso de exigências no âmbito burocrático para a liberação dos recursos. Para solucionar este problema foi proposto o uso ampliado dos novos mecanismos de gestão democrática.

Assim, após a reformulação do Fundo,²⁵ os recursos passaram a ser transferidos do FUNCOP-

²² Lei Complementar nº 336, de 01/12/2005.

²³ Publicada em 14 de dezembro de 2000 (D.O.U. de 18/12/2000).

²⁴ Para uma análise mais detalhada dos problemas constatados no primeiro modelo do FECOP-ES remete-se a Nota Técnica nº 9 do IJSN intitulada Fundo Estadual de Combate à Pobreza.

²⁵ Lei Complementar nº 518, de 21/12/2009 que altera a lei nº 336 promovendo mudança nos critérios de seleção dos municípios, de distribuição e aplicação dos recursos.

ES para o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) vinculado à Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES). Sendo vedado o emprego dos recursos com o pagamento da dívida pública e de pessoal. A responsabilidade de monitorar a aplicação dos recursos foi delegada aos Conselhos Municipais de Assistência Social.²⁶

O desenvolvimento institucional também foi contemplado através da exigência de uma contrapartida por parte dos municípios, que devem adotar instrumentos e mecanismos de gestão oferecidos pelo Governo do Estado com vistas ao fortalecimento das instituições locais.

Tudo isso demonstra que houve uma mudança de paradigma na administração pública, concretizada pelo Governo do Estado do Espírito Santo. Trata-se do uso de uma metodologia voltada para a otimização de custos e maximização dos recursos públicos, que contribui para a garantia da eficiência e eficácia das políticas públicas.

Outra ação importante a ser destacada aqui é a criação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, juntamente com o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - FUMDEVIT, regulamentado pelo governador Paulo Hartung, através do Decreto nº1511, publicado no dia 15 de julho de 2005 (COMDEVIT, s.d.).

O COMDEVIT tem como finalidade apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana, tendo como Secretaria Executiva e órgão de apoio técnico o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). É composto por representantes do Governo do Estado, representantes dos sete municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV (Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória) e representantes da sociedade civil, indicados pela Federação das Associações de Moradores e dos Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo (FAMOPES). Pela sua constituição e concepção, o COMDEVIT possibilita articulações intersectoriais e ações conjuntas para o atendimento às necessidades da região metropolitana, numa perspectiva pragmática de gestão voltada para resultados. (COMDEVIT, s.d.).

Sampaio, Trindade e Pereira (2008) fazem uma apresentação esclarecedora das características deste Conselho e outros projetos que surgem a partir dele, como o Sistema de Indicadores da Assistência – SIAS Metropolitano e o Gerenciamento Estratégico de Políticas Sociais –

²⁶ Contudo, deve-se ressaltar que a eficácia da mudança no tocante ao aumento da execução dos recursos do Fundo ainda carece de uma investigação detalhada.

GEPS. As informações seguintes são uma síntese desta apresentação.

O COMDEVIT, visando subsidiar a formulação, o gerenciamento e a avaliação das políticas públicas, propõe como um de seus projetos prioritários a construção de um sistema de informação da assistência social para a Região Metropolitana da Grande Vitória. A necessidade de um sistema unificado dessas informações deu origem ao Sistema de Indicadores da Assistência Social (SIAS) Metropolitano, projeto gerenciado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Assim, o SIAS Metropolitano assume como objetivos: proporcionar uma visão integrada das condições sociais da RMGV, propondo uma base conceitual unificada para a assistência social; reunir indicadores nacionais, estaduais e municipais; produzir novos dados; e, ainda, permitir a identificação de duplicidades de cadastramento e benefícios dos programas de assistência social, como o Bolsa Família. Assim, o sistema pretende auxiliar a gestão local no planejamento, monitoramento e avaliação da Política Municipal de Assistência Social e contribuir para aprimorar as estratégias metropolitanas de enfrentamento da pobreza. (SAMPAIO, TRINDADE; PEREIRA, 2008)

Para operacionalizar e otimizar o tempo de execução do SIAS Metropolitano, o IJSN adquiriu o GEPS — um software de Gerenciamento Estratégico de Políticas Sociais, uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI). Este possibilita a geração de relatórios que podem auxiliar na identificação dos problemas da base de dados do Cadastramento Único (CADUNICO) e na formulação de diagnósticos populacionais.

(...) Além disso, a ferramenta proporcionará o mapeamento da distribuição dos benefícios e o aumento do Índice de Gestão Descentralizado (IGD), o que significará a transferência de mais recursos do governo federal aos municípios. O GEPS Municipal ainda disponibilizará um módulo de gestão para acompanhamento e controle das condicionalidades da saúde e da educação do Bolsa Família, e de criação dinâmica de novos indicadores e de relatórios comparativos entre os municípios, a RMGV e o Estado. (SAMPAIO; TRINDADE; PEREIRA, 2008, p. 40)

Com o objetivo de ampliar o projeto SIAS Metropolitano para todo o Espírito Santo, o IJSN construiu também, em paralelo, o GEPS estadual, que visa subsidiar os gestores estaduais e municipais na formulação de políticas sociais. O GEPS municipal e o GEPS estadual, enquanto sistemas de informação e instrumentos de planejamento e gestão integrados são elementos importantes para consolidação de uma gestão voltada para resultados, que privilegia uma

governança democrática ancorada no conhecimento da realidade social.

Em suma, o SIAS Metropolitano atende à demanda do COMDEVIT de contribuir para o desenvolvimento da Região Metropolitana e, sobretudo, à necessidade tanto da gestão estadual quanto da gestão municipal de obter informações essenciais para a formulação das políticas públicas que tenham impacto efetivo no bem-estar da sociedade capixaba. (SAMPAIO; TRINDADE; PEREIRA, 2008, p. 40)

Destaca-se neste amplo processo observado, a importância do IJSN que se consolida como uma referência em informação de valor estratégico para a sociedade capixaba e para o governo do Estado. O IJSN tem realizado o monitoramento e a avaliação de indicadores de desempenho socioeconômicos do Espírito Santo, construindo conhecimento relacionado ao estado nas áreas social, econômica e territorial. Deste modo, coloca-se como espaço importante para a gestão da informação, articulando redes diferenciadas e subsidiando as políticas públicas e o desenvolvimento do Estado. Sem dúvida, esta postura que vem sendo reafirmada pelo IJSN, exerce um papel importante na mudança de paradigma sinalizada neste texto.

A metodologia empregada na gestão pública, as ferramentas e espaços institucionais criados contribuíram para o aumento da efetividade das ações do Governo do Estado. Um indício claro que aponta nessa direção são os impactos obtidos no combate à pobreza no Espírito Santo, colocando o estado em uma posição de destaque não apenas pela acentuada redução da pobreza e desigualdade, mas sobretudo por ter sido o estado que, no período entre 2003 e 2008, mais reduziu a desigualdade. Em recente estudo sobre a pobreza no Espírito Santo o IPEA aponta uma considerável redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza: entre os anos de 1988 e 2008 a pobreza declinou de 50,2% para 15,2%, e a extrema pobreza de 23,7% para 4,2%; considerando especificamente os anos de 1998 a 2008 constata-se uma redução da pobreza de 29% para 15,2%, e de 11,5% para 4,2% da pobreza extrema (BARROS et al., 2010).

Vale salientar que esta tendência de redução da pobreza surge desde o final da década de 80 e, portanto, não se restringe somente a última década, que é o foco deste TD. Barros et al. (2010) atribui metade da queda na pobreza no estado ao crescimento econômico e metade à redução da desigualdade, destaca ainda a proeminência do desempenho do Espírito Santo quando comparado à média nacional, e a redução significativamente mais acelerada no último quinquênio.

Ressalte-se que este TD não se propôs a analisar as causas da redução da pobreza e da desigualdade de renda no Espírito Santo. Sem dúvida, esta análise demandaria um escopo de investigação bem mais amplo, para além do propósito aqui colocado. Contudo, a existência de uma correlação causal positiva entre as mudanças na gestão do Estado e a melhoria dos índices socioeconômicos do Espírito Santo é uma hipótese plausível, cujo estudo pode se constituir numa interessante tarefa em um segundo momento.

Entretanto, entende-se que o conjunto das iniciativas sumarizadas aqui tende a favorecer a meta de erradicação da pobreza e redução das desigualdades, estabelecida no Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo - ES 2025, indicando um modelo de gestão voltado para resultados.

Considerações Finais

Percebe-se, a partir do exposto, que o estado do Espírito Santo tem fomentado espaços institucionais, assim como construído ferramentas de gestão que permitem maior conhecimento da realidade social e, por conseguinte, um acompanhamento dos programas e ações desenvolvidos no âmbito do Estado. Tais ferramentas e espaços, sem dúvida, potencializam as articulações intersetoriais para o atendimento de populações específicas em situação de pobreza e vulnerabilidade social e ações conjuntas para viabilizar o enfrentamento dos problemas sociais, de uma forma ampla.

A Política de Assistência Social brasileira preconiza o conhecimento dos territórios, o reconhecimento dos múltiplos fatores que fragilizam e colocam em risco e em vulnerabilidade a população que habita o território. Nesse sentido, a gestão estadual da política social no ES apresenta uma sintonia com a orientação política nacional.

O combate a pobreza e à desigualdade, meta colocada no ES 2025, exige a qualificação e profissionalização da administração pública, capacitando-a tecnicamente a fim de identificar prioridades. O GEPS e o ProGestão, em âmbito local, juntamente com o CadÚnico do Governo Federal são exemplos de ferramentas que potencializam uma gestão mais técnica. O GEPS e o CadÚnico propiciam ainda a focalização das políticas sociais, ao permitir o acesso a informações detalhadas e atualizadas sobre as condições sociais vivenciadas pela população pobre.

Diante da natureza complexa e multifacetada e da gravidade do problema que se pretende mitigar, o planejamento estratégico coloca-se como fundamental para a gestão das políticas públicas. Embora já se observe uma diminuição expressiva da pobreza e da desigualdade de renda no estado, sabe-se que os níveis de pobreza ainda são elevados e preocupantes, demandando a atenção dos gestores da política social. Nesse sentido o modelo de gestão estratégica e planejada de projetos, cujas bases estão definidas no Pró Gestão, apresenta-se como ferramenta importante pelas seguintes razões: permite a maximização dos recursos públicos proporcionando uma alocação mais racional nos projetos e respectivas áreas de atuação; a elaboração dos projetos com metas, cronogramas, escopo e custos bem

delimitados pode proporcionar ainda a entrega aos cidadãos dos recursos públicos convertidos em obras e serviços com maior brevidade e qualidade.

Destaca-se neste TD a hipótese da existência de uma correlação causal positiva entre as mudanças na gestão do Estado e a melhoria dos índices socioeconômicos do Espírito Santo, entretanto a análise das causas da redução da pobreza e da desigualdade de renda extrapola o escopo proposto para este TD. Buscou-se, especialmente, construir um panorama do processo de evolução das Políticas Sociais, bem como dos espaços institucionais e ferramentas de gestão no contexto do Espírito Santo.

Outro aspecto a sublinhar refere-se à busca por uma política social integrada. Tarefa complexa que exige um trabalho extenso e intenso.

Barros e Carvalho (2007) observam que embora as dificuldades de integração, em boa medida, sejam mais políticas que técnicas, a existência de uma grande variedade de noções de integração tem levado a insucessos ou mesmo a diferenças visíveis na sua implementação. Exemplos práticos disso, segundo os autores, encontram-se no Chile onde é priorizada a integração no atendimento e no México que foca na articulação entre ministérios na produção de programas sociais (apud ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 45).

A despeito das dificuldades de integração, este é o caminho que se revela para uma gestão eficaz da política social. Ações integradas potencializam-se mutuamente, uma vez que o impacto de um determinado programa social tende a ser maior na presença de outros programas, revelando sinergias. A conjugação de ações e programas sociais complementares faz com que “o impacto do conjunto de ações seja maior que a soma dos impactos de cada ação isolada” (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 45).

(...) é necessário realizar um diagnóstico da pobreza e da extrema pobreza com o intuito de definir ações com foco na promoção familiar. O monitoramento do processo envolve o cumprimento de certos requisitos e a necessidade de apoio específico às famílias atendidas pelos programas sociais em rede (visitas domiciliares, p. ex.). Por último, uma ação dessa natureza requer uma avaliação de impacto de tais programas e, conseqüentemente, da efetividade dos mesmos (ESPÍRITO SANTO, 2008, p. 35).

Políticas sociais integradas e conduzidas numa perspectiva de integralidade trazem como pressuposto o conhecimento da realidade: a elaboração de diagnósticos das condições sociais

é o que deve embasar a definição e a operacionalização das políticas. O monitoramento e a avaliação constante, como partes inerentes da gestão, permitem o uso estratégico de informações sociais, com vistas a subsidiar o planejamento, a elaboração e a implementação de ações focalizadas e integradas que privilegiem grupos sociais específicos.

Ao admitir-se o caráter multidimensional da pobreza, admite-se também a importância de diagnosticar as características próprias da pobreza de cada território; a importância de identificar o perfil das famílias atendidas, destacando do universo de informações registradas, aspectos como nível educacional ou situação de trabalho. É preciso caracterizar a pobreza dos municípios do estado do Espírito Santo, identificando as carências diversas vivenciadas.

Neste sentido, os espaços institucionais e as ferramentas de gestão, mencionados neste TD, constituem-se como potencializadores da gestão da política social no Espírito Santo. Contudo, para além de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas sociais, é preciso que se crie e consolide também uma cultura de avaliação e gerenciamento, variável que depende de uma dinâmica social mais ampla.

Referências

ABRAMOVAY, Miriam Et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO, BID, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127138por.pdf>> Acesso em 07/08/2010.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. **O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)**. Rio de Janeiro: IPEA, outubro de 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0986.pdf> Acesso em 10/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de. Et al. **Pobreza no Espírito Santo**. IPEA - Texto de Discussão n° 1476. Brasília, março de 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/082/08201008.jsp?ttCD_CHAVE=3182> Acesso em 07/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. TD 244, UFF.- Faculdade de Economia, 2008, p. 41. Disponível em: <http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD244.pdf> Acesso em 10/08/2010.

BARROS, Ricardo Paes de. Et al. **A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família** Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n° 1349).

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília: 2004. <http://www.paranafundacoes.com.br/pnas_final.pdf> Acesso em 11/08/2010.

_____. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/menu_superior/legislacao-1/nob/nob-versao_final.zip/view> Acesso em 12/08/2010.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 226, de 12.12.1991. Assinado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992**. Disponível em: <http://www.aids.gov.br/legislacao/vol1_3.htm> Acesso em 07/08/2010.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. **Medida provisória nº 132** de 20 de outubro de 2003. Cria o Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 07/08/2010.

_____. **Lei nº 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 07/08/2010.

—. **Decreto nº 5.209** de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família [acesso em 04 de agosto de 2010]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 07/08/2010.

BRESCIANI, Maria Stella M. **Londres e Paris no século XIX**: o espetáculo da pobreza. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989. (Tudo é História, 52).

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Da indigência à exclusão, a desfiliação, precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. **Saúde-loucura** – grupos e coletivos, n. 4. Rio de Janeiro: Hucitec, 1993.

_____. As transformações da questão social. Desigualdade e a questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). Desigualdade e a questão social. 2 ed. São Paulo: EDUC, 2004. p.235-264.

CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e pobreza: metamorfoses e fabulações. In **Revista de Políticas Públicas**. Universidade Federal do Maranhão, vol. 13, nº 2, julho/dez, 2009. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/Onu. Comentário Geral número 12 - **O direito humano à alimentação** (art.11), Genebra: ONU, 1999. artigo 4.

C O M D E V I T (s d) , d i s p o n í v e l
<http://www.ijsn.es.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=40&Itemid=140> Acesso em 31 de agosto de 2010.

COSTA, Enio Bergoli da; JANNUZZI, Henrique Blauth. PRÓ GESTÃO : **Programa de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo**. In: Congresso de Gestão Pública, 2., 2009, Brasília – Painel 29: A experiência dos escritórios de projetos. **Painéis ...** Disponível em: <www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Painel_29...>. Acesso em: 27 agosto de 2010.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: ALYSSON, Carvalho [ET AL.] (Org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG: 2002. p.11-25.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. 1. ed. São Paulo: IEI/PUCSP, 2001, v., p. 13-41.

ESPÍRITO SANTO, Programa Rede de Oportunidades – Política Estadual de Combate a Pobreza (Proposta), Vitória, Jan/2008 (mimeo), 65 p.

_____. **Espírito Santo 2025: plano de desenvolvimento**. Vitória, 2006.

_____. Decreto nº 2036-R, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre a instalação da Secretaria de Estado Extraordinária de Gerenciamento de Projetos / SEGEP, e dá outras providências. **Diário oficial do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <WWW.dio.es.go.br> Acesso em 30 de agosto de 2010.

_____. Lei Complementar nº 336 de 30 de novembro de 2005. Cria o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhesNormaEstadual.jsp&cod=3309>> Acesso em 27 de agosto de 2010.

_____. Lei Complementar nº 518 de 21 de dezembro de 2009. Altera a Lei Complementar nº 336, de 30.11.2005, que criou o Fundo De Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.amunes.org.br>> Acesso em 27 de agosto de 2010.

_____. Decreto Estadual nº 1511-R, de 14 de julho de 2005. **Regulamenta o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – COMDEVIT, e o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória – FUMDEVIT, criados pela Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005**. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br>>. Acesso em 31 de agosto de 2010.

FAÇANHA, Luiz Otávio; MARINHO, Alexandre. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1283). http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf > Acesso em 21/09/2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

GOMES, Mônica Araujo; PEREIRA, Maria Lúcia Duarte. Família em questão de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. 10 (2), pp. 357-363, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Mapa de pobreza e desigualdade: municípios brasileiros** – 2003. Rio de Janeiro, 2008. DVD-ROM.

Instituto Jones dos Santos Neves. **Perfil da Pobreza: microrregiões do Sul - Espírito Santo**. Vitória, ES, 2010, p. 190.

JANNUZZI, *Paulo de Martino*. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

LEITE, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In MANFROI, Vania Maria.; MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. (Orgs.). **Política social, trabalho e subjetividade**. 1 ed. Vitória: EDUFES, 2008, v. 1, p.209-224.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate**. Ipea, 2007 (Texto para Discussão, nº 1283).

MISHRA, Ranesh. **O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália**. Oeiras, Portugal: Celta Editora. 1995.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/>> acesso em 03/08/2010.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: *ALVARES*. Sonia E.; *DAGNINO*, Evelina.; *ESCOBAR*, Arturo. (orgs.), **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. 103-148.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez. 2000.

PIRES, André. Bolsa Família e políticas pública universalizantes: o caso de um município paulista. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 134, Aug. 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200005&lng=en&nrm=iso> (acesso em 04 de agosto de 2010).

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e os Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SAMPAIO, Ana Paula; TRINDADE, Lorena Zardo; e PEREIRA, Marcelis Coelho Marques. “Um olhar para o social”. In: **Revista do Comdevit**. Vitória – ES, Ano I, Edição 1, Dez/2008, pp. 40-41. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/238_revista1.pdf> Acesso em 31 de agosto de 2010.

SARTI, Cynthia Andersen. **A família como espelho: um estudo da moral dos pobres**. 3° Ed. São Paulo: 2005.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, Dezembro, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006&lng=en&nrm=iso>. acesso em 26 de Julho de 2010.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003. [Coleção Os porquês da desordem social. Mestres explicam a globalização, organizada por Emir Sader].

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, Evelina, (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-103.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur, Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 3, n. 4, Junho de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452006000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 26 de Julho de 2010.

Instituto Jones dos Santos Neves

Coordenação Geral

Ana Paula Vitali Janes Vescovi
Diretora-presidente

Ana Paula Santos Sampaio

Socióloga, coordenadora de Estudos Sociais

Equipe Técnica

Marlon Neves Bertolani
Sociólogo, Pesquisador da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Sandra Mara Pereira
Socióloga, Pesquisadora da
Coordenação de Estudos Sociais (CES)

Bibliotecária

Andreza Ferreira Tovar

Editoração e Capa

Lastênio João Scopel



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Secretaria de Economia e Planejamento