



A QUESTÃO DA POBREZA NO MARANHÃO: determinantes e formas de enfrentamento.

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Maria do Socorro Sousa Araújo

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Cleonice Correia Araujo

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Selma Maria Silva de Oliveira Brandão

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

A presente mesa temática coordenada propõe uma discussão sobre a Questão da Pobreza no Maranhão exposta em quatro itens. Inicialmente será feita uma caracterização ideopolítica e sócioeconômica do Estado, no sentido de demarcar os determinantes construídos historicamente pelos sujeitos sociais sobre a referida temática. Em seguida discute-se o Fome Zero como uma alternativa de combate a pobreza e a criação de Fundos como referência para o financiamento de políticas e programas direcionados ao enfrentamento dessa questão. Destaca-se, particularmente em relação aos Fundos de financiamento, o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza - FUMACOP, como expressão dessa forma de intervenção estatal.



A POBREZA NO MARANHÃO: determinantes ideo-políticos

Cleonice Correia Araujo¹

Selma Maria Silva de Oliveira Brandão²

RESUMO

Neste artigo são apresentadas reflexões sobre as determinações da pobreza no Maranhão. Partimos do entendimento de que essas determinações se inscrevem no modelo socioeconômico e político que historicamente vem conformando as relações sociais do estado maranhense no seu processo de formação. Esse modelo vem contribuindo para a reprodução de um grave quadro social que tem se acentuado, sobretudo nas últimas décadas, mantendo o Maranhão com elevados índices de desigualdade e pobreza.

Palavras chave: Pobreza, determinantes políticos, indicadores sociais, Maranhão.

ABSTRACT

This paper presents considerations about the determination of poverty in Maranhão. We start from the understanding that these determinations fall within the socioeconomic and political model that historically has been shaping the social relations of the state of Maranhão in the process of formation. This model has contributed to the reproduction of a serious social system that has been accentuated, especially in recent decades, Maranhão keeping with high levels of inequality and poverty.

Key words: Poverty, political determinants, social indicators, Maranhão

1. Introdução

No Maranhão, os processos ideo-políticos são constituídos numa dinâmica, na qual diferentes grupos políticos têm se movimentado, sedimentando interesses particulares

¹ Doutora em Políticas Públicas pela UFMA, e-mail: cleo.araujo.as@hotmail.com

² Mestre em Políticas Públicas pela UFMA, e-mail: selmambrandao@terra.com.br



e conduzindo a oligarquização da política (REIS, 1993). Estudos que têm como eixo a estrutura social e política do Maranhão, CALDEIRAS (1978); REIS (1993); CORRÊA (1993) convergem no entendimento de que, sua estrutura, constitui-se mediante uma rede de mediações entre o público e o privado com forte tendência à centralização do poder.

Compreender as diferentes determinações da pobreza e da desigualdade no Estado do Maranhão remete à compreensão do seu processo de formação, o qual oferece elementos relevantes que desvelam a realidade de pobreza, bem como as suas concepções e formas de enfrentamento.

2. Determinantes da pobreza no Maranhão

A formação social maranhense denota elementos que a configuram como uma formação profundamente marcada pela ação de longos mandonismos políticos (CALDEIRAS, 1978), capazes de imprimir-lhe certa estabilidade, ou mesmo estagnação, social, política, econômica e cultural. Essa estagnação tornou-se determinante na geração de elementos configuradores da estrutura maranhense. Dentre esses elementos, destacam-se: padrões culturais, formas de estruturação social e organização econômica, assentados no patrimonialismo, na centralização, os quais contingenciaram o controle do poder político estatal por uma única classe ou grupo. Destacam-se, ainda, a distância geográfica dos centros hegemônicos do país, que propiciou, por um lado, certo isolamento da sociedade maranhense, em relação aos processos de mudança que redefiniram a sociedade civil naqueles centros, e que, por outro lado, favoreceu o desenvolvimento de formas peculiares na relação entre o Estado, o poder central e a sociedade civil; e a diversidade intra-regional do Estado que dificultava a comunicação entre municípios, microrregiões e a capital, São Luís. Isso propiciou a formação de oligarquias locais que assumiram a dominação política em suas áreas de influência, em conformidade com pactos e alianças firmadas com a classe detentora do poder estatal, também constituída, de forma oligárquica.

Articulado a organização econômica peculiar do Estado, destaca-se também uma forma peculiar de organização política caracterizada, segundo Reis (1993) por um processo de oligarquização da política, e segundo Caldeira (1978), por longos mandonismos políticos, capazes de imprimir estabilidade ou mesmo estagnação política,



econômica e cultural ao Estado. Ironicamente, essa estabilização no Maranhão se sustenta por um discurso ideológico modernizador. Na reprodução dessa organização os referidos autores ressaltam as formas peculiares de relação entre o poder central e a sociedade civil, as divisões internas intra-regionais e a formação de oligarquias locais que favorecem a dominação política em áreas de influência mediante a construção de pactos e alianças com os grupos detentores do poder.

É assim que a oligarquia Sarney, denominada por Caldeira (1978) de “sarneísmo”, vem dominando o Maranhão há várias décadas. Instituído desde 1966, o “sarneísmo” tem se colocado como um projeto de modernização em oposição ao conservadorismo, se pautando em um esquema que articula, de um lado, o personalismo e o ilustrismo (Sarney referenciado como a figura de maior visibilidade pública no Estado, no país e no exterior, em diferentes campos que não apenas o político, visto que representa, no Estado, um patrimônio cultural e simbólico); e de outro, o perfil político e a liderança popular. Esse esquema tem se consolidado e se reproduzido na continuidade do mandonismo do grupo Sarney no Maranhão³, articulando formas modernas e conservadoras na reprodução de uma extrema concentração de renda, riqueza, poder e propriedade, pautadas em relações patrimoniais, paternalistas e clientelistas que propiciam a subtração das possibilidades de desenvolvimento do Estado e, conseqüentemente, do seu usufruto pelo conjunto da população.

Os municípios maranhenses na sua totalidade são pobres, sua principal fonte de receita é constituída pelo Fundo de Participação Municipal – FPM. Segundo Silva e Silva (2006, p. 38) o FPM associado a transferências de renda oriundas das aposentadorias rurais e de Programas como O PBF, compõe um montante que representa quase toda a renda que circula em muitos municípios.

³ A eleição para governador do Estado do Maranhão realizada em outubro de 2006, sinalizou uma possibilidade de ruptura com o mandonismo “sarneísta” com a derrota (em segundo turno) da candidata Roseana Sarney, senadora do Partido da Frente Liberal – PFL, e eleição do candidato Jackson Lago do Partido Democrático Trabalhista – PDT. O governador, Jackson Lago foi eleito como representante da Frente pela Libertação do Maranhão, grupo de oposição ao grupo “sarneísta” no Maranhão. Contudo, em abril de 2009 o governador Jackson Lago foi deposto sob acusação de “abuso do poder econômico” durante o processo de campanha eleitoral para governo do Maranhão em 2006. Com sua deposição, Roseana Sarney (re) assumiu o governo do Estado do Maranhão em abril de 2009. No ano seguinte, 2010, Roseana Sarney, sem se afastar do cargo de governadora, concorreu às eleições para o governo do Estado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, sendo eleita no primeiro turno das eleições em 03 de outubro de 2010.



Estudos e pesquisas acerca do perfil socioeconômico do Maranhão mostram um quadro social marcado por desigualdades, expressas em baixos padrões no que se refere às condições de vida da maioria da população do Estado.

Segundo a pesquisa de Lima et al (2002, p.14) o Maranhão se configura como um Estado marcado por contradições, dentre as quais as autoras destacam o fato de ser possuidor de um amplo e significativo patrimônio cultural, arquitetônico, histórico e ambiental e ser classificado como um Estado detentor dos piores indicadores sociais. O Seminário “Combate à Fome e à Pobreza”, realizado pela Folha de São Paulo e pelo IPEA no ano de 2002 divulgou dados sobre a posição do Brasil no mundo com relação à questão da indigência. O Brasil foi apontado como o país com o índice de indigência mais elevado, associado ao agravamento da desigualdade social e concentração de renda. Dentre os estados brasileiros o Maranhão foi apontado naquele ano como o Estado com maior percentual de indigência, 61,27%, o que demonstra, segundo as autoras “... a ineficiência estatal na aplicação dos recursos destinados ao combate da pobreza, desconsiderando as grandes vulnerabilidades sociais que repercutem nas condições de vida da maioria da população”.

Com base nas informações do último Censo Demográfico, realizado em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE o Maranhão possui uma área de 331.935,507 km², uma população estimada em 6.569.683 habitantes, dividida em 217 municípios, distribuídos em 05 mesorregiões e 21 microrregiões. Dentre os estados da região Nordeste foi aquele onde se registrou o maior crescimento populacional na última década, 16,51%. Apesar de registrar a quarta maior população da região, atrás apenas dos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará a densidade demográfica do Maranhão ainda é considerada baixa, 19,78 habitantes por km².

As estatísticas oficiais revelam que, entre as décadas de 1960 e 1990 a população do estado vivia predominantemente no meio rural, situação que foi se modificando a partir do ano 2000, quando a concentração urbana atingiu 59,5%. Atualmente, em números percentuais a referida concentração atinge a marca de 63,1%.⁴

⁴ O Censo 2010 indica um aumento expressivo da concentração urbana no país, que atinge a marca impressionante de 84%. O Maranhão apesar de registrar crescimento nesse sentido, ainda é um dos poucos estados que não atingiu a marca



(Censo 2010).

Situada no Nordeste brasileiro, região mais pobre do país, esta unidade da federação tem se destacado ao longo de décadas no cenário nacional, sobretudo por apresentar os piores indicadores sociais, muito embora possua grande potencial de crescimento e desenvolvimento, considerando sua localização privilegiada, ocupando parte da região amazônica, vasta área de terras férteis propícias para a agricultura, clima ameno com duas estações climáticas bem definidas, muitos rios, além do segundo maior litoral brasileiro, com 640 km².

Segundo o censo 2010, o Maranhão continua figurando no cenário nacional como uma das unidades da federação com os piores indicadores sociais. Da população de 6,5 milhões de habitantes, 1,7 milhão está abaixo da linha da miséria⁵ ou na pobreza extrema, com um rendimento de até R\$ 70 por mês, o que corresponde a 25,7% dos seus habitantes, mais que o triplo da média nacional, que é de 8,5%. Na faixa da pobreza absoluta, o que corresponde a um rendimento médio domiciliar mensal per capita de até meio salário mínimo os números são ainda mais gritantes: 55,9% dos maranhenses, mais de 3,4 milhões de pessoas, sobrevivem nesta condição.

A pesquisa do IBGE revela ainda que no triste ranking da pobreza extrema, o Maranhão está em primeiríssimo lugar, seguido de perto pelos estados do Piauí e Alagoas, com 21,3% e 20,3% da população total, respectivamente.

Em decorrência desta malfadada liderança os demais indicadores sociais do Maranhão seguem o mesmo rastro de destruição. A taxa de mortalidade infantil, por exemplo, que mede o número de crianças mortas no primeiro ano de vida por mil nascidas vivas, é de 36,5%, a segunda mais alta do país. Só em Alagoas morrem mais crianças que no nosso estado, nesta fase da vida, ou seja, 46,4%.

dos 70% de sua população vivendo nos centros urbanos. É importante destacar que as informações do último Censo demográfico brasileiro foram até agora divulgadas, em caráter parcial pelo órgão responsável, segundo um calendário que se estenderá por todo o ano em curso

⁵ O indicador linha da miséria foi oficialmente estabelecido pelo governo federal no início do mês de maio do corrente ano, ao considerar o piso mensal por pessoa de R\$ 70. A partir desse indicador e com base em dados do Censo 2010 o governo brasileiro lançou o Plano Brasil sem Miséria, uma promessa de campanha da presidente Dilma Rousseff.



No quesito analfabetismo do Censo 2010, o Maranhão obteve o 4º pior resultado do país, com 19,1% de pessoas acima de 15 anos de idade que não sabem ler nem escrever. Em terceiro e quarto lugares encontram-se os estados da Paraíba, com 21,6%, o Piauí com 23,4%, sob a liderança fatídica mais uma vez do estado de Alagoas, com 24,6%. Como se não bastassem os números acima, os estados nordestinos também lideram tristemente o ranking do analfabetismo funcional⁶ no país. O Maranhão repete o 4º lugar, com 31,7% de pessoas com mais de 15 anos nessa situação, tendo abaixo os estados da Paraíba com, 33,4%, Alagoas com 36,5% e o Piauí com 37,5%.

Um outro indicador imprescindível para auferir a qualidade de vida de uma população é o saneamento básico. Nesse quesito, mais uma vez os dados do Censo 2010 são reveladores da distância que separa a grande maioria dos maranhenses de uma vida realmente saudável. Senão vejamos: somente 11,6% dos domicílios no estado possuem rede de esgoto ou pluvial, o que corresponde a 1.926,23 de residências. Os domicílios que não possuem banheiro correspondem a 13,8% ou 2.280.20. A fossa séptica é utilizada em 15% das residências maranhenses, ou seja, somente fazem uso desse mecanismo de esgotamento sanitário 2.481,58 de pessoas em todo o estado. Quanto ao serviço de abastecimento de água, a cobertura só atinge 57% da população do estado. Enquanto isso todas as obras do Programa de Aceleração do Crescimento PAC – Saneamento estão paradas no Maranhão desde o segundo semestre do ano passado, em razão do cancelamento dos contratos com as empresas licitadas, segundo informações divulgadas pelo próprio governo do estado⁷ (www.maranhao.gov.br).

A violência no campo é outro indicador importante para o dimensionamento da pobreza. Segundo a Comissão Pastoral da Terra – CPT – MA, foram registrados no estado

⁶ Considera-se analfabeto funcional aquela pessoa que tem a capacidade de decodificar minimamente frases, sentenças, textos curtos e números, mas, não desenvolve a habilidade de interpretar textos e realizar operações matemáticas e possui menos de quatro anos de estudo completos.

⁷ Apenas 4% das obras de saneamento previstas no Programa de Aceleração do Crescimento do governo federal em municípios grandes, com mais de quinhentos mil habitantes, foram concluídas até dezembro de 2010. Lançado no início de 2011 o PAC II será mais eficiente e menos burocrático, afirma a presidente Dilma Rousseff. Os dados são da Organização Não Governamental Trata Brasil. www.tratabrasil.or.br



em 2010, 176 conflitos agrários com 5 assassinatos de trabalhadores rurais e 23 encontram-se marcados para morrer, na disputa pelas terras no estado.

No dia 12 de abril do corrente ano, representantes das comunidades quilombolas do Maranhão organizaram uma manifestação em São Luís para protestar contra o aumento da violência no campo e da lentidão da justiça em julgar os assuntos ligados às disputas de terras no estado. Denunciaram também a existência de grupos de extermínio agindo no campo maranhense, seguindo o mesmo modelo do Pará (www.cptnacional.org.br).

O aumento assustador da violência é a cada dia alimentado pela impunidade e a lentidão da justiça maranhense em julgar e punir os verdadeiros responsáveis, como demonstra o Atlas político-jurídico do trabalho escravo contemporâneo no Maranhão. Segundo essa fonte, apenas 11 sentenças jurídicas com 4 condenações, 2 delas de prestação de serviços comunitários foram expedidas relativas aos milhares de conflitos presenciados no campo no nosso estado, ao longo de décadas.

Em decorrência desse quadro de miséria, violência e impunidade presente no campo, os números de casos de trabalho escravo, também designado de escravidão moderna aumentam a cada ano no estado. Segundo o Ministério Público do Trabalho (MPT) entre 2005 e 2010, o Maranhão teve 4.000 trabalhadores resgatados dessa situação, o Pará 2.500 e Mato Grosso do Sul, 1.400. Além de figurar no topo da lista em exportação de trabalhadores resgatados em outras unidades da federação, principalmente no Pará.

A Lista Suja do Trabalho Escravo no Brasil foi criada em outubro de 2004 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, cujo objetivo é divulgar semestralmente o nome dos empregadores e ramos de atividades que se utilizam desse artifício para explorar de forma criminosa a mão de obra dos trabalhadores em todo o território nacional. Segundo a última atualização, divulgada em janeiro de 2011, o Maranhão ocupa o segundo lugar, com 22 nomes de empregadores com negócios no estado, divulgados nesta lista, perdendo apenas para o Pará com 56 nomes (www.mtp.org.br).

Conseqüentemente, a expectativa de vida da população maranhense é uma



das menores do país, correspondendo a 68 anos, à frente apenas do estado de Alagoas que é de 67,2 anos. Na mesma direção do atraso os dois estados acima citados repetem a terrível dobradinha, dessa vez quanto ao índice de Desenvolvimento Humano – IDH⁸. Ou seja, enquanto o Maranhão segue em penúltima colocação dentre os estados brasileiros, com 0,683, Alagoas ocupa a última posição, com 0,677, segundo dados da PNUD 2005.

As informações acima demonstram um quadro grave que exige questionamentos sobre as bases da organização social do Estado, marcadas por disparidades sociais e econômicas. O que essas informações revelam? Estudos acerca da realidade maranhense - Caldeira (1978), Batista (1990), Feitosa (1994) - mostram que o Maranhão é um Estado situado em uma área privilegiada na região Nordeste, ocupando parte da região amazônica, fora do perímetro das secas. Possui uma vastidão de terras devolutas e férteis, propícias para as mais variadas possibilidades econômicas. O que determina, então, tanta pobreza e desigualdade no Estado? A construção de respostas a essa indagação exige um esforço de reflexão que remete à compreensão das bases políticas, econômicas, culturais e ideológicas presentes na formação social do Estado.

Neste sentido, alguns elementos podem ser apontados, destacando-se inicialmente a inserção do estado na região Nordeste, considerada como uma das regiões mais subdesenvolvidas do país a partir da referência urbano-industrial. Pochmann e Amorim (2003) na elaboração do mapa da exclusão no Brasil apontam a região Nordeste como àquela de maior concentração dos índices mais elevados de pobreza e exclusão social, haja vista persistirem nesta região a pobreza estrutural, tradicional decorrente do processo de desenvolvimento econômico instaurado no país, o qual apresenta como peculiaridade a reprodução de disparidades inter e intrarregionais.

As disparidades têm consolidado ao longo da história um processo de

⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é construído a partir de três indicadores desejáveis e esperados do desenvolvimento humano: a longevidade de uma população, mensurada pela esperança de vida ao nascer que reflete as condições de saúde da população; o grau de conhecimento, expresso através de duas variáveis (a taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos três níveis de ensino e sua renda ou PIB per capita, ajustada para refletir a paridade do poder de compra entre países e regiões, através de metodologia apropriada. A classificação adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) se situa entre 0 e 1. Esses valores são obtidos pela média aritmética simples de três índices, referentes às dimensões do desenvolvimento humano consideradas: saúde, educação e renda (www.pnud.org.br).



sedimentação de miséria, de segregação entre ricos e pobres, e produção de bolsões de pobreza no Norte e Nordeste em contraposição aos elevados patamares em termos de qualidade de vida presentes na região Sul-Sudeste. Além disso cabe ressaltar a construção de uma identidade regional que opõe e, ao mesmo tempo caracteriza o Nordeste e, conseqüentemente, o Maranhão, como o pobre, o atrasado, o inferior em relação ao Sul-Sudeste.

Os índices demonstram a situação de pobreza extrema que assola o Estado do Maranhão, um Estado que, segundo Lemos (2003), vem se caracterizando por uma elevação dramática dos níveis de pobreza, em decorrência, principalmente, de concentração fundiária, desaceleração das atividades econômicas e dos salários urbanos e sucessivos projetos de ajuste econômicos. Outrossim, o autor resalta a ocorrência de migrações desordenadas no Estado, associadas a ocupações também desordenadas do espaço urbano, o que impulsiona a expansão de moradias insalubres, ampliação de contingentes de mão-de-obra com pouca ou nenhuma qualificação, desemprego crescente e conseqüente degradação da qualidade de vida.

3. Conclusão

A partir do exposto contata-se que o modelo sócio-político instaurado no Estado do Maranhão e suas formas peculiares de desenvolvimento vêm historicamente desencadeando um grave quadro social que põe em questão os discursos e propostas até então apresentados e implementados pelas lideranças políticas que dominam o Estado.

O Maranhão desponta no cenário brasileiro como um dos Estados mais pobres, com maior concentração de renda, onde a maioria da população é impelida a uma sobrevivência situada nos limites e até abaixo da indigência, conforme os dados anteriormente apontados, os quais expressam a ausência de alterações substanciais no padrão de vida da população maranhense nas últimas décadas.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Ieda Cutrim. Mulher rural e luta pela terra: Projeto de pesquisa do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão, [São Luís]. 1990. (Digitado).
- CALDEIRA, José de Ribamar. Estabilidade social e crise política, o caso do Maranhão. In:



Revista brasileira de estudos políticos, [S.l.], n. 46, jan. 1978.

Comissão Pastoral da Terra. www.cptnacional.org.br. Acesso em 20 de maio de 2011.

CORRÊA, Rossini. Formação social do Maranhão: O Presente de uma arqueologia. São Luís: SIOGE, 1993.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. O processo socioeconômico do Maranhão: história e desenvolvimento. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, 1994.

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

LEMOS José de Jesus Sousa, Pobreza e exclusão social no Brasil em 2003. São Luís, 2003 (digitado).

LIMA, Terezinha Moreira et al (coord.). Mapa do trabalho infantil no Maranhão, construção dos indicadores sobre a exploração do trabalho infanto-juvenil. São Luís: FORUMMA, 2002.

Ministério do Trabalho e emprego. www.mtp.org.br. Acesso em 20 de maio de 2011.

POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo. Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. www.pnud.org.br. Acesso em 21 de maio 2011.

REIS, Flávio. Grupos Políticos e Estrutura Oligárquica no Maranhão. São Luís: 1993 (digitado).

RIBEIRO, Joãozinho. Coisas de Deus, das mulheres e dos homens. Jornal Pequeno. Publicado em 04 de abril de 2011. São Luís – MA.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da. Os Programas de Transferência de Renda enquanto estratégia atual de enfrentamento à pobreza no Brasil, o Programa Bolsa Família, (Digitado), 2006.



POBREZA, FOME (ZERO) E PODER: “Matar a fome é coisa para prefeito e primeira dama”?

Maria do Socorro Sousa Araújo⁹

RESUMO

No presente artigo analiso a questão da pobreza e da fome e como as políticas públicas de combate a pobreza e a fome contribuem para a manutenção do poder de mando dos prefeitos e primeiras-damas no Estado do Maranhão. Ressalto algumas das particularidades observadas a partir do processo de implantação do Programa Fome Zero no Maranhão; e de elementos do Fome Zero que contribuem para a (des) continuidade da prefeiturização das relações sociais constituídas no estado.

Palavras-chave: Pobreza; fome; Maranhão - Brasil.

ABSTRACT

In this article I analyze the issue of poverty and hunger and how public policies to fight hunger and poverty contribute to the maintenance of the power of control of the mayors and first ladies in the state of Maranhão. Emphasize some of the peculiarities observed from the process of implementation of the Zero Hunger Program in Maranhão, and elements of the Zero Hunger contribute to the continuity of municipalization of social relations established in the state.

Key Words: Poverty, hunger, Fome Zero, Maranhão – Brazil.

I- INTRODUÇÃO

Esse artigo foi redigido a partir dos estudos desenvolvidos na minha tese de doutorado defendida junto ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, publicada em 2009 em formato de livro com o título FOME DE PÃO E DE BELEZA: pobreza, filantropia e direitos sociais.

⁹ Doutora em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
alves.alves@elo.com.br



Na tese desenvolvo o argumento de que a proposta do Fome Zero⁹ põe em evidência a questão da filantropia e da luta por direitos sociais, no âmbito do discurso do combate à fome e à pobreza no Brasil; destaco as diferentes representações sobre a pobreza e a fome, sobre a política de combate a pobreza e os desdobramentos da implantação do Fome Zero no Maranhão.

Para realização da pesquisa adotei os seguintes procedimentos metodológicos: revisão de literatura sobre pobreza e fome visando obter subsídios para identificação das representações na proposta escrita do Fome Zero; pesquisa documental visando identificar, no Projeto Fome Zero e nos textos e documentos do Fome Zero, qual (is) a(s) representação (ões) de pobreza e de fome ali expressa(s); integrei o Grupo de Estudos e Pesquisas da Equipe Estadual de mobilização social - Talher Estadual para realização de observação participante e acompanhei uma dentre as quatro equipes que realizavam atividades de mobilização social do Fome Zero em dezesseis municípios maranhenses.

No presente trabalho analiso a questão da pobreza e da fome e como estas historicamente contribuem com o processo de prefeiturização das relações sociais no Estado do Maranhão. Ressalto algumas das particularidades observadas a partir do processo de implantação do Fome Zero no Maranhão, e de elementos do Fome Zero que contribuem para a (des) continuidade da prefeiturização das relações sociais; e ainda peculiaridades expressas nas representações da pobreza, da fome e do Fome Zero pelos maranhenses nele incluídos.

2 – FOME ZERO: a (des) continuidade da prefeiturização das relações sociais no Maranhão.

Nos municípios maranhenses, as políticas desenvolvidas em forma de programas de combate à pobreza e a fome constituíram-se, historicamente, como um importante instrumento de poder nas mãos dos prefeitos e de suas respectivas esposas.

Os prefeitos e suas respectivas primeiras-damas vêm assumindo o poder de mando, a autoridade de definir a quem doar alimentos. Esse poder de matar a fome é percebido como benesse por quem recebe o alimento. Nos municípios, quem possui esse poder estabelece as regras, dita as normas, define os eleitos; e quem tem fome na maioria



das vezes se submete e espera ser escolhido. Assim, a doação de alimentos é predominantemente caracterizada como uma dívida que se paga com o voto. Eis uma tendência à perpetuação de uma relação entre poder de mando e filantropia, na qual, geralmente, “o pobre é preso pela barriga”.

A prática da doação de cestas básicas e de oferta diária de refeições se configurou historicamente como um dos elementos que contribuem para a prefeiturização das relações sociais em grande parte dos municípios maranhenses, pois, predominava no imaginário social a imagem de que “a ajuda para aliviar a pobreza e a fome é coisa pra prefeito e primeira-dama”.

No Maranhão, conforme demonstrei em pesquisa anterior (SOUSA, 2001), é comum a ocorrência de um processo que denomino prefeiturização das relações sociais, que se expressa no fato de que nos municípios a gestão municipal representada na figura do (a)s prefeito (a)s é que determina, em grande parte, as relações sociais ali constituídas. O (a)s prefeito (a)s são figuras centrais, referências, nas vidas das pessoas e na constituição das relações sociais.

Os moradores dos municípios estabelecem laços de amizade, compadrio e de convivência com as pessoas que estão do mesmo lado do seu prefeito ou candidato. Estar do mesmo lado do prefeito ou candidato configura-se como um sentimento de pertença por vezes mais forte do que laços de sangue, de vizinhança.

A disputa política organiza e rege a vida cotidiana nas cidades. As pessoas conversam apenas com quem é considerado do mesmo lado que o seu, portanto, do lado do *seu prefeito*. Às vezes, pessoas vizinhas não se falam não se cumprimentam, por estar em lados diferentes, sendo muito comuns as brigas, agressões verbais e físicas, deprecação de bens de uso pessoal.

Como expressão da importância atribuída à figura do prefeito, a gestão de determinados prefeitos é utilizada como elemento de demarcação do tempo, servindo de referência para precisar acontecimentos importantes na vida dos moradores e da cidade. Acontecimentos expressivos que dizem respeito à vida particular de algumas pessoas - nascimento ou morte de algum membro familiar, casamento, etc. - costumam ser demarcados tomando como referência a figura do então prefeito no período de ocorrência do fato.



ELIAS (1998) chama atenção para o aspecto de que a atual tarefa de medição do tempo, uma exigência das sociedades contemporâneas, não se dá por acaso. É, sobretudo, um processo simbólico construído e atualizado para atender às necessidades, nas diferentes sociedades. Os homens se utilizam de seqüências-modelo de recorrência regular para medir o tempo, sendo o tempo, portanto, produto de uma construção social. Nesse sentido, as gestões das prefeituras municipais, com a duração de quatro anos, são unidades de referência que vêm sendo utilizadas nos municípios como unidades de tempo, dada a importância atribuída às mesmas pelos moradores.

Na sua análise, Elias (1998) destaca e analisa a dimensão simbólica expressa nas diferentes formas de medir o tempo, que representa uma determinada mensagem que foi sendo constituída socialmente, permeada pelo *habitus* social. Nos municípios maranhenses a forma de medição do tempo, pensada a partir da idéia de *habitus* social, se expressa na utilização dos governos municipais como unidades de referência.

Esse processo de prefeiturização das relações sociais acentua o poder de mando do prefeito em todas as esferas da vida dos moradores dos municípios e expressa uma caracterização do que seria o poder local, que é assimilado como sinônimo de governo local, ou melhor, do (a) prefeito (a).

Como parte desse contexto havia uma compreensão de que todos os programas sociais implantados nos municípios teriam sido uma conquista advinda do empenho, do esforço e do poder de articulação política do (a)s prefeito (a)s. A maior parte dos moradores consideravam que o fato de o município ter conseguido determinado programa social seria resultante do esforço pessoal do (a) prefeito (a) e do seu *peso político*.

Nesse sentido, convém enfatizar que o Fome Zero rompe parcialmente com esse entendimento, pois era comumente citado nos municípios como o “Fome Zero do Lula”. Diferentemente de outros programas sociais implantados em nível nacional, o Fome Zero é reconhecido pela população como um *programa do Lula* e como um programa implantado pelo Governo Federal. Contudo, em nível local, os prefeitos continuavam exercendo o poder de definir quem seria incluído como beneficiário.

A partir da ampla divulgação em nível nacional de que o objetivo maior e



imediatamente do Lula através do Fome Zero seria o de eliminar a pobreza e a fome no país, houve um deslocamento da atenção que antes era voltada aos prefeitos e primeiras damas como figuras que historicamente pretendiam “ajudar a pobreza e aliviar a fome” nos municípios. Até então, pesquisas anteriores indicavam que de forma geral a questão da pobreza e da minimização da fome era direcionada aos prefeitos e respectivas primeiras-damas, não apenas através dos programas de distribuição de cestas básicas, mas, também pela oferta de refeições diárias nas suas residências. Eram comuns (e continua sendo) nas cozinhas das residências dos prefeitos servirem refeições diárias as pessoas.

Com a ampla divulgação do Fome Zero iniciou-se um deslocamento na centralidade da figura dos prefeitos e primeiras-damas, para a figura do Lula. Nesse aspecto, é interessante perceber que o discurso do combate à pobreza e a fome foi largamente utilizada desde o início do Governo Lula. Contudo esse discurso teve, a princípio, diferentes representações por parte dos usuários do Fome Zero.

Assim, no Maranhão, iniciam-se as brincadeiras de que para acabar com a pobreza Lula iria matar os pobres. Em pesquisa anterior (SOUSA, 2001), já havia constado essa preocupação dos ditos pobres, ao ouvir que o governo desejava acabar com a denominada pobreza. Entendem a pobreza como o conjunto de pessoas pobres. Daí advém à compreensão de que acabar com a pobreza seria eliminar os pobres.

O pobre, ao receber cestas básicas advindas de programas sociais, expressava desconfiança com relação à qualidade e ao prazo de validade dos produtos. Eram comuns os comentários e brincadeiras relacionados ao aspecto de que “por ser comida pra pobre os alimentos podem está envenenados”, com prazo de validade vencida, ou então, ser de baixa qualidade. Segundo eles, essa seria uma forma eficaz de acabar com a pobreza ou ao menos diminuí-la, pois essa questão está relacionada à crença de que só Deus pode acabar com a pobreza. Nenhum homem ou governo poderia realizar esse feito.

Todavia, no que diz respeito ao Fome Zero, paulatinamente as pessoas passaram a realizar comentários que expressavam o entendimento de que, por ter sido pobre, Lula não pretenderia matar os pobres e sim ajudá-los.

A idéia de que acabar com a pobreza implicaria possivelmente em matar as pessoas pobres foi perdendo força, ao mesmo tempo em que passaram a predominar os comentários de que Lula pretendia “ajudar a pobreza”, através da distribuição de recursos



monetários, com a institucionalização do Programa Bolsa-Família - PBF. Assim aos poucos essa idéia foi substituída pelos comentários de que Lula haveria feito uma promessa de acabar com a pobreza e que esse seria o objetivo maior na vida dele.

No âmbito do Fome Zero, no que diz respeito ao programa de transferência de renda - Programa Bolsa Família, algumas vezes durante a pesquisa em vários municípios eu ouvi comentários no sentido de que o pobre ao receber dinheiro poderia escolher o que comer, e não apenas receber os alimentos a ele destinados. Com o dinheiro pode escolher o que comprar e conseqüentemente o que comer.

Em algumas áreas no Maranhão, para muitos denominados pobres, o consumo de carne (bovina e suína) é considerado um luxo que pôde ser adquirido no governo Lula através do Programa Bolsa-Família.

O diagnóstico-síntese da pesquisa “O Maranhão tem fome de quê?” realizada pela equipe estadual de mobilização social do Fome Zero- Talher - MA, junto às famílias atendidas pelo Fome Zero em 44 municípios maranhenses em 2005 demonstra que, em 100% dos municípios pesquisados, a farinha, o arroz e o feijão são os alimentos que compõem a dieta básica das famílias.

Atualmente, constatei que em algumas situações o fato de não dispor de um determinado alimento, mesmo tendo acesso a outros, pode ser considerado fome. Nessa lógica, em vários locais do Maranhão a farinha é considerada um alimento indispensável e, quando ausente na refeição, independentemente da disponibilidade de outros produtos, alguns consideram que passam fome.

Nesse sentido, Andrade: Sousa e Filho et al. (2006), ao realizarem um estudo sobre deslocamento compulsório e insegurança alimentar no município maranhense de Alcântara, fazem várias referências à existência de *fome de farinha*, que se caracterizaria pela ausência do produto nas refeições e que se constituiria, segundo os informantes da pesquisa, como a verdadeira fome.

Portanto, a idéia de fome precisa sempre ser relativizada e interpretada nos contextos nos quais as pessoas que a ela se refiram estejam inseridas.

Existem diferentes representações sobre a fome. Como categoria construída socialmente, a fome é caracterizada a partir de diferentes unidades discursivas, de



distintos critérios de classificação, de lógicas diferenciadas.

Em pesquisas anteriores (SOUSA, 2001), ressaltai o aspecto de que para algumas pessoas - homens, particularmente - o que é mais forte não é necessariamente não ter o alimento - o passar fome, o que dói na verdade é a vergonha por não ter sido capaz de conseguir o alimento, seguindo a lógica de que o homem é o provedor do alimento para a sua família. Assim, a fome do provedor causaria vergonha e uma espécie de dor física, um “rombo” no estômago da mesma forma que a fome de alimentos.

Para não assumir a vergonha de não ter sido capaz de prover o alimento para si e para sua família, alguns homens preferem “passar fome” e não aceitam receber cestas. O recebimento de alimentos seria vergonhoso porque remeteria à prática de recebimento de esmola.

Com a implantação do repasse do recurso financeiro através do PBF algumas informantes ressaltaram o aspecto de que para os seus companheiros, maridos, o “pegar no dinheiro é diferente”. Eles continuam tendo restrições e não gostariam de ser titulares do cartão. Contudo, eles usufruem do dinheiro para comprar comida ou qualquer outra coisa, pois “[...] dinheiro é dinheiro. Você compra as coisas e ninguém sabe que ele é uma ajuda. É muito diferente de receber comida...”

O repasse do dinheiro através de um cartão eletrônico alivia a sensação de que o PBF é “uma ajuda”. Conforme enfatiza uma beneficiária: “Você não recebe o dinheiro das mãos do Lula. É diferente... É como se o dinheiro já fosse seu e você fosse receber. Meu marido até vai tirar.”

Assim, O Lula é tido como aquele que quer ajudar os pobres, que entende os pobres porque também já passou fome. O mérito principal “do Lula” seria o de entregar o dinheiro para que a própria pessoa pudesse comprar o alimento. Isso permite a escolha dos alimentos a serem comprados e eliminaria o medo de que a comida estivesse envenenada.

A dependência em relação aos prefeitos e primeiras-damas é rompida parcialmente com o Fome Zero. Parcialmente porque não é mais o prefeito nem as primeiras damas que distribuem cestas; de modo geral nem há cestas para serem distribuídas. No entanto, são os prefeitos e primeiras-damas, via de regra, que continuam



definindo quem será ou não “beneficiado”, incluído no PBF. Eles ainda detêm esse poder.

No entanto, a benesse passa a ser dividida com o Lula. O Lula passa a ser referência primeira. Quando se fala em Fome Zero, fala-se em Fome Zero do Lula e não em Fome Zero do Prefeito (a). Isso é uma novidade na história do Maranhão, e significa indícios de elementos para ruptura com a prática de prefeiturização das relações sociais no estado.

3 – CONCLUSÃO

O Fome Zero configura-se como expressão de uma complexidade que envolve ações filantrópicas, ao mesmo tempo em que assume o discurso da luta pelos direitos sociais, através das práticas de diferentes agentes e agências sociais que não permitem analisá-lo a partir da dicotomia existente entre filantropia e luta por direitos sociais.

Através dos eixos constitutivos de aplicação de políticas públicas e do mutirão contra a fome, o discurso do combate à pobreza e a fome foi largamente utilizada desde o início do Governo Lula. Contudo esse discurso teve, a princípio, diferentes representações por parte dos usuários do Fome Zero no Maranhão.

Uma das representações mais frequentemente acionada diz respeito às brincadeiras de que Lula pretenderia matar os pobres, pois supostamente essa seria a forma adequada de acabar com a pobreza. Contudo, paulatinamente as brincadeiras foram sendo substituídas por comentários de que o Lula pretenderia mesmo era ajudar os pobres, já que ele há haveria passado fome e quem passou por essa dor saberia o que é sofrimento. Dessa forma ele estaria legitimado para ajudar os pobres.

Muitos enfatizavam que o Fome Zero por haver propiciado o repasse do dinheiro teria de certa forma descaracterizado a idéia da benesse; e ainda possibilitado a escolha do que comprar, inclusive de quais alimento comprar. O fato de não ter que receber o alimento em si é muito destacado como algo positivo, que descaracterizaria a idéia de esmola e afastaria o medo existente de que os alimentos oferecidos estivessem envenenados, como alguns temiam nas entregas das cestas básicas de alimentos.

Assim, muitos ressaltam que com o Fome Zero começam a consumir a carne ao lado do feijão, do arroz; e ainda da farinha que se caracteriza como o alimento que



propiciaria sustança, indicando a existência de uma espécie de fome de farinha no Maranhão.

O Fome Zero rompe parcialmente com a idéia naturalizada de que combate a fome e a pobreza é “coisa pra prefeito e primeira dama”. Os aspectos de ruptura se expressam porque a partir do amplo processo de divulgação realizado, os usuários sabem que o recurso não é municipal, “nem é do bolso do prefeito ou da primeira-dama”, o que contribui para a ruptura da prefeiturização das relações sociais; os aspectos de continuidade estão presentes porque são os prefeitos que definem quem irá ou não compor a lista de beneficiários do Fome Zero. Continuam detendo esse poder que na prática “só se paga com o voto”.

Contudo, a idéia maior de benevolência é repassada para a figura do Lula: o pai dos pobres. Romper com essa representação da dádiva exige, dentre vários outros aspectos, a retomada do discurso do próprio Fome Zero que adota a concepção de que a alimentação é um direito de todos e um dever do Estado e que deve ser considerada no contexto da construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Fome Zero traz em seu bojo uma expectativa de mudanças que o governo parece não priorizar no que diz respeito ao combate à pobreza e à fome no Brasil, pois suas ações estão se restringindo ao âmbito emergencial e filantrópico, inclusive, despertando nos beneficiários a idéia de que estariam recebendo uma ajuda, uma benesse.

REFERÊNCIAS:

ANDRADE, Maristela de P. Andrade; SOUSA e FILHO, Benedito (Orgs). Fome de farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara. São Luís: EDUFMA, 2006.

ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. FOME DE PÃO E DE BELEZA: pobreza, filantropia e direitos sociais. São Luís: Edufma, 2009.

ELIAS, Norbert. Sobre o tempo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

SOUSA, Maria do Socorro Alves de. A representação da questão social no programa comunidade solidária. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). O Comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001. p. 93-109.



TALHER ESTADUAL DO MARANHÃO. O Maranhão tem fome de quê? Diagnóstico - síntese de pesquisa junto a famílias atendidas pelo programa fome zero em 44 municípios maranhenses. São Luis, 2004.



FUNDOS DE FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ENFRENTAMENTO À POBREZA: contribuições ao debate.

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira¹⁰

RESUMO

O presente texto resulta de reflexões desenvolvidas no âmbito de pesquisa avaliativa realizada pelo Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza - GAEPP acerca das políticas referenciadas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Discute, portanto, os Fundos de financiamento de políticas e programas de enfrentamento à pobreza e objetiva oferecer algumas contribuições ao debate acerca dessa questão. Assim, faz um resgate histórico do processo de formação de fundos públicos para o financiamento e sustentação do gasto social nos países centrais e no Brasil, enfatizando as particularidades desse processo nas diferentes realidades, os avanços e as dificuldades enfrentadas pelos países para manter o financiamento de um padrão de intervenções estatais a partir de um fundo público.

Palavras-Chave: Fundo de Financiamento, política pública, fundo público, políticas sociais.

Abstract

This text is the result of reflections developed in the context of evaluation research conducted by the Group of Study and Evaluation of Poverty and Poverty Targeted Policy - GAEPP on the policies referenced in the Fund for Combating and Eradication of Poverty. Discusses therefore the funds to finance policies and programs for poverty reduction and aims to provide inputs to the debate on this issue. So does a historical process of formation of public funds to finance social spending and support the central countries and in Brazil, emphasizing the particularities of this process in different situations, progress and difficulties faced by countries to keep funding a pattern of state intervention from a public fund.

Key Words: poverty, public management, public fund

¹⁰ Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, professora da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, eunicepereira.ufma@gmail.com.



1 INTRODUÇÃO:

Sabe-se que os países capitalistas centrais no pós-II guerra mundial vivenciaram um ciclo expansivo de crescimento econômico que foi favorecido pelo setor industrial o qual potencializou os mercados domésticos e intensificou o sistema de trocas do comércio exterior promovendo o equilíbrio entre as taxas de crescimento dos salários reais garantindo a sustentação de lucros ascendentes para o capital, mas também a elevação do poder de consumo dos trabalhadores.

Pode-se dizer que foi a articulação entre processo de produção e condições de reprodução dos trabalhadores que favoreceram a estabilidade e homogeneidade dos anos da “era dourada”. Outros fatores também se aliaram para favorecer este “boom” de desenvolvimento e crescimento dentre estes podem ser destacados: o sistema de paridade das trocas, o crédito com elasticidade para as empresas e consumidores facilitando o endividamento e o forte papel do Estado como investidor, sobretudo através da indução de políticas macro e microeconômicas que possibilitavam o gerenciamento da demanda, a política de competição e a provisão do bem-estar social.

Em síntese, todas essas inovações institucionais estabelecidas no pós-guerra a partir de um “processo de construção política”, foram fundamentais para gerar o que passou a ser denominado de “era dourada” do capitalismo. Dentre estas inovações estão o regime monetário, a política fiscal, a atuação do Estado e a articulação entre preços, salários e concorrência. Todos estes fatores, atuando de modo articulado, contribuíram decisivamente para os resultados socioeconômicos obtidos naquele período.

2. O Fundo Público como estratégia de sustentação do Gasto Social.

Como já apontado acima, é nessa fase mais contemporânea do capitalismo, isto é, no pós II Guerra mundial, que os modernos sistemas de proteção social também denominado de Welfare State emergem como um fenômeno de caráter sistêmico. Pois, a partir de então a intervenção estatal passa a ter certo grau de integração ou interação entre as políticas, ou como enfatiza OLIVEIRA (1998), desde então o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o suporte para o financiamento tanto da acumulação



econômica, quanto da reprodução do trabalhador, via ampliação dos gastos sociais. Para Maia (2003), esse conjunto de mecanismos objetivamente contribuiu para a institucionalização de um aparato público de proteção social, mas, também propiciou a centralização de recursos nas mãos do Estado os quais foram utilizados como “*funding*” para investimentos de longo prazo.

Maia (2003) diz também que nesse processo de expansão das medidas de proteção é possível demarcar a presença de três tipos básicos de proteção social ou de política social, a saber: assistencialismo, previdencialismo e universalismo, ressalta ainda que tais tipos não eram excludentes entre si nem tampouco sucessivos, porém, todos são decorrência de articulações entre o estado e a sociedade e expressam os conflitos e as formas de enfrentamento dos diferentes sujeitos da ordem social burguesa.

Prosseguindo nessa discussão Maia, (2003), diz ainda que o previdencialismo foi à forma de intervenção que ganhou mais robustez em termos de política social

[...] e pode ser conceituado como a forma que nasceu e se desenvolveu no âmbito do mundo do trabalho da segunda revolução industrial, sob a égide do capital monopolista, da forte expansão do assalariamento e da conquista de um *status* de cidadania diferenciado para os trabalhadores (Maia, 2003, p. 18).

Ainda de acordo com Maia (2003) foi com a instituição do previdencialismo e a criação do seguro social, que os trabalhadores passaram a ter o direito de serem protegidos das adversidades e riscos inerentes à vida (doença, morte, velhice, acidentes, desemprego), sobretudo aqueles que impediam ou dificultavam o engajamento no mercado de trabalho.

Pode-se dizer que foi o reconhecimento da existência dos riscos e vicissitudes da vida que fez com que trabalhadores, empregadores e Estado entendessem a necessidade de acumular recursos no formato de fundos como meio de prover ou financiar os riscos e demais eventualidades presentes ao longo do ciclo de vida. Desse modo, o enfrentamento das adversidades e inseguranças questão crucial para a condição do



assalariamento passa a assumir o formato *de contribuições para um fundo coletivo, cujo caráter preventivo e público modificaria a essência das medidas de combate à pobreza até então em voga* (Maia, 2003, p. 8 e 9).

Continuando na discussão sobre a formação de fundos Maia (2003) diz ainda que,

[...] esses fundos podiam ser voluntários ou compulsórios, contributivos ou orçamentários, vinculados ou desvinculados, mutualistas (apenas de uma categoria ou classe social) ou pluralistas (bipartite; tripartite), capitalizados ou não. O mais importante, porém, é que visavam formas coletivas de proteção e a responsabilização dos governos pelos destinos da coletividade (MAIA, 2003, p. 06).

É, portanto, nesse contexto de ampliação das responsabilidades público-estatal que são criados os fundos públicos para financiar as ações do Estado no que se refere à proteção social da população, particularmente aquelas voltadas para a área da seguridade social, mas como também já frisamos estes fundos também se tornam, ao mesmo tempo, reservas para investimentos disponíveis ao capital.

Verificaram-se, particularmente, nos países das economias capitalistas centrais que até a década de 1970 a opção mais presente foi a de instituição de sistemas previdenciários os quais foram ampliados, sempre na direção de promover uma maior inclusão dos seus cidadãos objetivando assim alcançar a universalidade.

No que se refere ao Brasil esse quadro histórico se diferencia, pois, se sabe que esse país, ao longo de seu processo de desenvolvimento não foi capaz de constituir um mercado de trabalho nos moldes daqueles implantados nos países de capitalismo mais desenvolvido, não conseguiu ter um mercado de trabalho que se aproximasse do pleno emprego, isto é, a condição de assalariamento não atingiu o conjunto da sua força de trabalho.

Desse modo o Brasil assim como a maioria dos países latino-americanos também não desenvolveu um Estado de Bem Estar à semelhança dos países centrais. Embora, tenha instalado no campo da Proteção Social, um padrão de intervenção estatal bastante tímido no que diz respeito à abrangência e cobertura da sua população. Na verdade, o sistema de proteção social brasileiro se implantou com características de



insuficiência, incompletude ou até mesmo perversidade, demonstrando as debilidades e fragilidades tanto do processo econômico, quanto organizativo, além das marcas da cultura política autoritária e conservadora presentes no Estado e na sociedade.

De acordo com Pochmann (2010, p. 17 e 18)

A presença histórica desde a sociedade agrária da manifestação do moderno em meio ao predomínio do atraso foi expressão contínua do avanço do subdesenvolvimento brasileiro.

...A conformação heterogênea da estrutura produtiva reproduziu-se por meio de dois circuitos econômicos distintos. O superior que associou-se aos grandes empreendimentos potencializados pela modernização tecnológica, inserção internacional e forte apoio estatal, enquanto que o circuito inferior, instalado na multiplicidade dos micros e pequenos negócios, operou, na maioria das vezes, desconectado das ações do Estado e das novas tecnologias, porém engajado por um exército ocupacional a produzir subsistência para o povo de menor renda.

As explicações para desse fenômeno estão associadas a fatores tais como: o conservadorismo das relações sócio-políticas, a própria fragilidade do modelo de acumulação capitalista aqui desenvolvido (periférico, tardio, excludente, heterogêneo, conservador), a falta de um sistema público de relações de trabalho como uma decorrência tanto da desestruturação do mercado de trabalho, quanto, das instâncias de representação e agregação dos interesses sociais dos trabalhadores, sobretudo, devido aos constrangimentos que sempre foram impostos a estes sujeitos.

Enfim, constata-se que esse conjunto de determinações terminou por favorecer a opção por medidas que expressam sempre a dissociação entre o econômico e o social, ou seja, as políticas sociais quase sempre estiveram desarticuladas das propostas de política econômica e também das perspectivas mais amplas de desenvolvimento, não havendo, portanto, integração entre desenvolvimento econômico e social. Na verdade, o desenvolvimento social sempre foi entendido como uma decorrência direta do processo econômico.

Mostram-se evidente que no geral, o país planejou medidas ou formas de intervenções dualizadas, com base num arcabouço composto por legislações trabalhistas e políticas securitárias voltadas para os trabalhadores do mercado de trabalho formal e um



vasto campo assistencial e filantrópico para atender aos inúmeros trabalhadores sobranes do processo de assalariamento, os quais são vistos como pobres excluídos ou vulneráveis. É com esse perfil, portanto, que se inicia e se consolida no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970, certo modelo de “proteção social” que vai ter como característica fundamental o mérito, haja vista que os direitos se vinculam à posição ocupada pelo trabalhador na estrutura ocupacional.

Nesse sentido, pode-se afirmar que,

No caso brasileiro, a agenda governamental, se analisada historicamente, registra uma gama variada de intervenções voltadas para combater a pobreza, na maioria das vezes, desvinculadas da realidade do mercado de trabalho e relacionando pobreza com fracasso escolar e subalternidade no exercício laboral, problemas entendidos como de responsabilidade individual exigindo, conseqüentemente, tratamento nesse nível (Araújo; Pereira e Santos, 2010, p.03, mimeo)¹¹.

Como pode ser evidenciada a expansão econômica brasileira se fez associada ao empobrecimento e desestruturação do mercado de trabalho. Ademais, essa expansão se instala sem as elites dirigentes demonstrarem preocupações no sentido de equacionar as desigualdades existentes e assim favorecer a uma maior inclusão da população nas oportunidades geradas por esse desenvolvimento. O que se viu ao longo do tempo, foi o agravamento geral das condições de vida nas cidades em face de incapacidade de serem sanadas as necessidades básicas de uma população cada vez maior, pela via do mercado de trabalho assalariado e regulamentado.

Desse modo, desenvolveu-se um setor de trabalho informal sem garantias de direitos ou até mesmo de atividades ocupacionais incertas e irregulares, às vezes até mesmo ilícitas, como por exemplo, o tráfico, o jogo, etc, como alternativas de sobrevivência.

Além disso, de acordo com Salvador, 2010, p. 141,

¹¹ Texto elaborado pelas pesquisadoras Prof^a. Dr^a Cleonice Correia Araújo, Prof^a. Dr^a Maria Eunice F. Damasceno Pereira e Prof^a. Dr^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, intitulado: “POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO MARANHÃO: dilemas e desafios, para ser apresentado no Seminário realizado em 2010, na Universidade Federal do Maranhão, pelo Grupo de Estudos e Pesquisa sobre o Serviço Social e Movimentos Sociais- GSERMS.



No Brasil, embora os antecedentes do sistema previdenciário possam ser encontrados desde os tempos da Colônia, como as Santas Casas de Misericórdia, os Montepios e as sociedades beneficentes, alguns mecanismos de seguro social e proteção à saúde, criados no século XIX, como os Montepios e as Caixas de Socorros, foi durante as duas primeiras décadas do século XX que surgiu uma quantidade significativa de associações e sociedades de socorro mútuo, vinculadas às ligas e uniões operárias. [...] As iniciativas de proteção social do Estado brasileiro foram bastante limitadas nos primeiros 25 anos do século XX.

Podemos dizer que do ponto de vista histórico as tendências do padrão de proteção das políticas sociais brasileiras assumiram contornos bem particulares, nunca tiveram objetivos próprios ou específicos quase sempre tiveram uma dupla intencionalidade: atenuar os conflitos sociais e consolidar as estruturas de poder existentes. Sendo assim, embora o país tenha alcançado avanços em certos indicadores sociais como expectativa de vida ou mortalidade infantil, ao longo do tempo, ficou evidente que este padrão de intervenção social pouco contribuiu em termos mais gerais para elevação da situação social do país que continuou e continua sendo bastante grave.

A Constituição Federal de 1988 vai buscar ampliar a lógica desse padrão de proteção social tanto no que se refere à cobertura dos usuários, quanto na prestação dos serviços públicos e na forma de financiamento das ações ofertadas. Ampliando assim, a noção de responsabilidade pública no campo da proteção social, para tanto adota o conceito de Seguridade Social formado por um tripé composto pelas políticas de saúde, previdência e assistência social, base, portanto, da nova estrutura de responsabilização do Estado no tocante a prevenção e superação das diferentes formas de exclusão social existente no país. Seguridade Social definida no artigo 194 dessa Constituição Federal, como sendo: “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1990).

Constata-se, portanto que nos anos de 1980 foram introduzidas amplas inovações políticas e normativas buscando alterar o perfil das diferentes áreas de intervenção das Políticas Sociais, ao mesmo tempo, buscou-se também modificar o padrão de



financiamento dessas Políticas de modo a fazer com que estas deixassem de depender exclusivamente de contribuições dos usuários e de recursos provenientes de Fundos Sociais específicos, sobretudo as Políticas componentes da Seguridade Social. Entretanto, após longos anos se verifica que a questão do financiamento ainda se constitui um “nó a ser desatado”, pois ainda não se conseguiu superar a lógica do autofinanciamento.

De fato um dos grandes desafios posto para os diferentes sujeitos sociais após a nova arquitetura político-normativa elaborada no processo constituinte diz respeito à formulação e regulamentação de um modelo de financiamento para a Seguridade Social, inclusive porque nela se inclui a política pública de Assistência Social que é não-contributiva, porém de direito universal, isto é, se destina, a quem dela necessitar, ademais, essa área que nunca foi organizada com base em Leis e Estatutos Jurídicos objetivos, princípios e diretrizes adquire esse formato, além disso, passa a requisitar também orçamento específico e o mesmo status das demais políticas públicas.

Cabe destacar como um aspecto bastante positivo presente na Constituição Federal de 1988, às estratégias de enfrentamento da pobreza definidas nesse texto, pois, consta no seu Art. 3º como um dos quatro objetivos fundamentais da República “*erradica a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”. Além de instituir, como já afirmado anteriormente que a Assistência Social passa a ser uma política social pública de direito universal, integrante da Seguridade Social e direcionada a quem dela necessitar.

Infelizmente, tais direitos e garantias firmadas na Carta Constitucional, logo entram em processo de ameaça, quando nem mesmo haviam tido tempo de se consolidar enquanto tais, pois, adentram-se os anos da década de 1990 e, o país passa a enfrentar novos desafios econômicos, políticos e sociais, em face da ofensiva neoliberal que se instala desde então. Essa nova ordem de cunho neoliberal questiona e impõe medidas de contra reforma das legislações que previam a garantia e ampliação de direitos, particularmente aqueles denominados de direitos sociais, os quais haviam sido defendidos firmemente por segmentos da população brasileira, mas que agora estão ameaçados, flexibilizados ou suprimidos pela política neoliberal assumida pelos governos eleitos que se sucedem.

Dentre as inúmeras dificuldades impostas nesse contexto de medidas contra



reformistas (Behring, 2008); e que vão impedir a consolidação desse novo padrão de proteção fundado na noção de Seguridade Social pode ser destacado a questão da definição e elaboração de seu orçamento. O financiamento, nesse debate, assume papel relevante, pois representa a possibilidade concreta de desenvolvimento e sedimentação de um padrão de Seguridade Social mais universalista e inclusivo.

Todos os sujeitos sociais que fazem parte dessas Políticas afirmam que a questão do financiamento é crucial até mesmo para a definição de todo o arcabouço jurídico-institucional (Políticas Nacionais, Normas Operacionais Básicas (NOBs), dessas três áreas de intervenção pública, pois nesse processo é que são definidas as responsabilidades das três esferas de governo; a criação dos Fundos, Conselhos, etc. Sendo assim, pode-se dizer que a elaboração do orçamento e a definição das fontes de financiamento de fato é que determina a organização dos serviços e ações das políticas apontando para a consolidação ou não de uma nova perspectiva de proteção social pública.

3. Considerações Finais:

Buscou-se ao longo do texto demonstrar que as nações capitalistas mais maduras passam a assumir compromissos de caráter público-estatal no campo da proteção social de seus cidadãos quando se encontram num certo patamar de desenvolvimento sócio econômico e político. Essas ações de proteção assumem modelagens diferenciadas expressando arranjos e negociações firmadas no âmbito das relações Estado e sociedade.

Nesse processo, foram criadas estratégias ou mecanismos capazes de gerar fundos para financiar tais ações. Desse modo é que a contribuição financeira para tais fundos torna-se parte do cálculo de prevenção de riscos de empresários, trabalhadores bem como da sociedade em geral, haja vista que todos reconhecem a necessidade e importância do partilhamento e da responsabilidade social com tais riscos. Assim, tais fundos se ampliam e passam a compor, ao mesmo tempo, reservas para investimentos disponíveis ao capital.

No Brasil essa trajetória se faz de outro modo, aqui embora, também se gesticione determinado padrão de intervenção estatal no campo da “proteção social”, identifica-se que



essa proteção é segmentada, voltada para grupos específicos da população e sem muita articulação com a política econômica. Na verdade, pode-se dizer que as políticas sociais gestadas aqui nunca estiveram articuladas às perspectivas mais amplas e globais de desenvolvimento, embora contrariamente, sempre tenham sido submetidas aos objetivos de certas áreas de interesse econômico. Aqui, os decisores e a elite política sempre entenderam que o desenvolvimento social seria uma decorrência do crescimento econômico. Ademais, cabe destacar ainda que tais políticas quase nunca contam com recursos de base fiscal para o seu custeio, isto é, com a participação do Tesouro.

O resultado desse entendimento ou dos arranjos sócio políticos forjados se expressam nos elevados índices de pobreza e desigualdade social e nas inúmeras dificuldades e limitações para superá-las. Desse modo, ainda que num certo período histórico tenhamos buscado avançar em termos jurídicos normativos, no intuito de alterar esse perfil de proteção restrito tanto no que refere a cobertura da população, quanto no esquema de financiamento, vê-se que tal perspectiva não logrou êxito, pois entrou em “rota de colisão” com os preceitos políticos e ideológicos de viés neoliberal que de forma hegemônica passam a ser incorporados pelos governantes brasileiros. Verifica-se que desde então a Seguridade Social vivencia processos ou tentativas de desmonte, inclusive com a transferência (via DRU – Desvinculação de Receitas da União) de parte de seus recursos para outras áreas diferentes daquelas políticas que a compõe.

Bibliografia Consultada

ARAÚJO. Cleonice Correia; PEREIRA. Maria Eunice F. Damasceno; SOUSA. Salviana de Maria Pastor Santos. **Políticas de combate à pobreza no maranhão: dilemas e desafios**, 2010. Mimeo.

BEHRING. ELAINE, Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: ALMEIDA, Maria Helena Tenório (Orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**, São Paulo: Cortez, 2008;

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1990.

MAIA. Rosane de Almeida, **Fundos Previdenciários e o Financiamento do Desenvolvimento: O papel dos Fundos patrimoniais dos Trabalhadores e dos Fundos de Pensão**. Tese de Doutorado, defendida em 2003, no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, área de concentração: Economia Social



e do Trabalho, (Orientador: Prof. Dr. Jorge Eduardo Levi Mattoso).

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

POCHMANN, Márcio, **Desenvolvimento e Perspectivas Novas para o Brasil** rendimentos. São Paulo: Cortez, 2010.

Salvador. Evilásio, **Fundo Público e Seguridade no Brasil**, São Paulo: Cortez, 2010.



ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DAS AÇÕES FINANCIADAS COM RECURSOS DO FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO MARANHÃO

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa¹²

RESUMO

Organização e gestão das ações financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Maranhão. Reflexões resultantes de pesquisa avaliativa desenvolvida no contexto do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAPEP sobre as políticas referenciadas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Buscam resgatar e sistematizar ações implementadas no Maranhão para responder às diferentes situações de pobreza com suporte dos recursos desse Fundo que, nesse Estado da Federação, foi instituído pela Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004 e regulamentado em novembro de 2005.

Palavras-Chave: pobreza, gestão pública, fundo público

ABSTRACT

Organization and management of actions financed with resources from the Fund for Combating and Eradicating Poverty in Maranhão. Reflections resulting from an evaluative study undertaken in the context of the Group of Study and Evaluation of Poverty and Poverty Targeted Policy - GAPEP on the policies referenced in the Fund for Combating and Eradication of Poverty. Seek to recover and systematize actions implemented in Maranhão to respond to different situations of poverty with support of Fund resources, that was established by Law 8205 of December 22, 2004 and ruled in November 2005, in that State of the Brazilian Federation.

Key Words: poverty, public management, public fund

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo constitui-se em parte da Mesa Temática “A questão da pobreza no maranhão: determinantes e formas de enfrentamento”, a ser apresentada na V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Resulta de pesquisa avaliativa (SOUSA, 2010) desenvolvida no contexto do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas



Direcionadas à Pobreza – GAEPP sobre as políticas referenciadas no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil regulamentado através da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Busca resgatar e sistematizar ações implementadas no Maranhão para responder às diferentes situações de pobreza com suporte dos recursos do Fundo que, nesse estado da federação, denomina-se Fundo Maranhense de Combate à Pobreza (FUMACOP).

No Brasil, os fatos históricos atestam que o Estado não conseguiu criar as condições para que os resultados do desenvolvimento econômico permitissem a satisfação das necessidades básicas do conjunto da população. Essa situação se agudiza no Maranhão, onde o reequacionamento da questão social efetivado no país, a partir dos anos de 1990, manteve inalterada sua condição de um dos mais pobres estados da federação.

O Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza se situa como alternativa nacional incorporada no Maranhão, em 2004, e prorrogado em 2010 para vigorar até 2021. Sua proposta original foi baseada em diagnóstico realizado pelo IPEA sobre a realidade estadual (MARANHÃO, 2010)

2. O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO MARANHÃO

2.1. A questão da pobreza no Maranhão

Dados apresentados pelo IPEA (2010) apontam que o Maranhão é um dos estados mais pobres do Brasil. Em 1995, com um índice de 53,1% de pobres, situava-se ao lado do Piauí (46,8%) e do Ceará (43,7%). Em 2008, com 27,2% da sua população em estado de pobreza, apesar de ter havido um deslocamento positivo, o estado continuava nesse grupo, juntamente com Alagoas (32,3%) e do Piauí (26,1%).

Esses dados indicam que a pobreza estruturalmente arraigada nesse estado, embora se expresse sob formas diferenciadas, está presente, tanto no setor urbano quanto no setor rural. No setor urbano, verifica-se demanda insatisfeita por trabalho, habitação e por serviços essenciais (saúde, educação, saneamento básico etc.). No setor rural, essas mesmas demandas são reforçadas por uma luta histórica pela posse da terra e pela

¹² Doutora. Universidade Federal do Maranhão (UFMA) salvi200@globocom



ausência de incentivo às atividades desempenhadas pelos pequenos produtores do setor agropecuário.

Estudo de Sobel, Gonçalves e Costa (2011), que destaca o Maranhão pela equidade rural-urbana em relação à situação de pobreza, reforça a permanência dessas informações do IPEA, afirmando que este estado foi o que, na região nordeste,

apresentou, entre 1995-2005, a maior proporção de pobres na zona urbana, sendo que em 2005 esse percentual era de 52,4%, seguido por Piauí e Alagoas ambos com 49,1%. O investimento produtivo para absorver a força de trabalho pobre e em crescimento no Estado, ainda se concentra em grandes projetos minero-metalúrgicos, pecuários e monocultores¹³ sendo inexpressivos, em termos da criação de oportunidades de emprego e renda. São projetos que convivem com uma indústria tradicional em depressão, com uma pequena produção agrícola e pesca artesanal e, mais recentemente, com um setor de serviços e uma indústria de construção civil em crescimento, todas, incapazes de promover uma expressiva mudança estrutural apta a modificar substancialmente o quadro de pobreza no estado¹⁴.

De acordo com dados do governo estadual (Maranhão, 2011), ao lado da expansão do crédito para a indústria da construção civil e do aumento das exportações de commodities primárias minerais e agrícolas, é a expansão das transferências federais que se constitui hoje em um dos principais condicionantes do relativo crescimento desse estado, sendo que as transferências constitucionais (especialmente FPE e FUNDEB) cresceram à taxa de 3,8% em termos reais, enquanto que as transferências constitucionais e voluntárias para os municípios (FPM e FUNDEB) cresceram à taxa de 6,6% em termos reais¹⁵.

A partir dos anos 1990, seguindo o modelo de Proteção Social instituído no Brasil, no Maranhão passa-se a aliar o movimento de reformas orientadas para o mercado ao esforço de manutenção do compromisso reformista de feitiço social-democrata expresso

¹³ O Governo estadual (Relatório PPA2010) reconhece que entre 2004 e 2010 a economia maranhense se inseriu no ciclo de expansão do comércio mundial, através do rápido aumento das exportações de commodities primárias minerais e agrícolas. No período as exportações maranhenses cresceram à taxa 13,7% ao ano. Ressalta que a elevada dependência da pauta de exportações maranhenses em três commodities (os produtos dos complexos ferro, alumínio e soja), os quais perfizeram em média cerca de 96,7% do valor das exportações maranhenses no período 2004-2010. Tal concentração, por sua vez, dá origem a uma elevada vulnerabilidade e dependência da economia maranhense em relação ao mercado internacional cujo maior importador de minério de ferro é a China, por exemplo.

¹⁴ Conferir sobre esse tema estudos de Sousa (2004)



na Constituição de 1988. Nesse sentido, o combate à pobreza, como direito de cidadania, é tomado como referência para a configuração das políticas públicas. Na sua dinâmica são utilizados novos parâmetros para a alocação de recursos e redefinidas as relações público/privado, tanto no que concerne ao financiamento quanto na provisão de bens e serviços sociais.

O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, regulamentado através da Emenda Constitucional de nº 31 de 14 de dezembro de 2000, é um dos mecanismos utilizados pelo governo brasileiro. Congrega políticas estruturantes com ações de transferência de renda. Seu artigo 79 preconiza que deve ser regulado por lei complementar estadual com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros, acesso a níveis dignos de subsistência. Seus recursos devem ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Sua estrutura administrativa deve contar com um Conselho Consultivo e de Acompanhamento incorporando a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

Com a implantação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, portanto, os estados subnacionais foram constituindo fundos estaduais e criando estruturas condizentes com as diretrizes propugnadas em nível nacional.

2.2. A configuração do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Maranhão

No Maranhão, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza é conhecido como FUMACOP16. Foi instituído pela Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004 e regulamentado em novembro de 2005, como unidade destinada a captar, canalizar e gerenciar recursos estaduais com vistas a desenvolver políticas de combate à pobreza no Maranhão. Sua proposta original foi baseada em diagnóstico realizado pelo IPEA sobre a realidade estadual. Em 2010, a Assembléia Legislativa, por meio da Medida Provisória 84, de 21 de dezembro, aprovou a prorrogação do FUMACOP para 31 de dezembro de 2021, mantendo o acréscimo de dois pontos percentuais sobre as alíquotas do ICMS nas operações internas e de importação com produtos e serviços como combustíveis, telefonia, energia, cigarros, bebidas, entre outros.

¹⁵ Neste último caso, é importante dizer que os recursos dos Programas de Transferência de Renda, não foram



Os princípios sobre os quais se assenta o FUMACOP, de acordo com sua Cartilha de Procedimentos (2010) são: transparência, regionalização, 16 Marco Legal: ESTADO DO MARANHÃO. Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004; Decreto nº 21.725, de 29 de novembro de 2005; Decreto nº 22.149, de 31 de maio de 2006, que aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Comitê de Políticas de Inclusão Social; Lei nº 8.409 de 15 de maio de 2006, autoriza o Poder Executivo a abrir ao FUMACOP crédito especial onde foi estabelecido o primeiro programa de trabalho para o Fundo no exercício de 2006; Lei nº 8.697, de 30 de outubro de 2007 - modifica a Lei que instituiu o FUMACOP, redefinindo o Conselho de Políticas de Inclusão Social e criando a Superintendência de Planejamento e Gestão do FUMACOP na estrutura da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN; LEI Nº 8.840, de 15 de julho de 2008, altera a Lei 8.205, de 22 de dezembro de 2004; Decreto nº 24.513, de 04 de setembro de 2008,- altera e aprova o Regulamento do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza e do Conselho de Políticas de Inclusão Social; Resolução Cpis-Fumacop Nº 01 / 2009 – 14 de dezembro de 2009 - Altera Dispositivos Da Cartilha de Procedimentos do Fundo Maranhense de Combate à Pobreza - FUMACOP, versão 2009, define nova estratégia de ação e autoriza sua inclusão nos exercícios de 2009 e 2010; Medida Provisória Nº 063, de 25 de novembro de 2009, dá nova redação ao art. 14 e acrescenta os arts. 14-A a 14-H à Lei nº 8.205/2004. Tal medida foi transformada na, Lei Nº 9.085 de 2009 de 16 DE dezembro publicada no DOE de 22 de dezembro de 2009 descentralização, participação, focalização e controle. Com base em tais princípios, o governo pretende desenvolver um processo de gestão moderna e próxima das demandas estaduais com maior aproveitamento dos recursos disponíveis

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

A primeira versão caracterizava-se pela geração de projetos nas secretarias de estado. A face visível desse programa, denominado Inclusão Social, programa 0198, com dotação orçamentária de R\$ 55.084.023,00 definia intervenções nas áreas de habitação, saneamento, ensino médio, alimentação e nutrição, assistência comunitária, produção

incluídos na contabilização.



vegetal, produção animal e ação complementar aos produtores de baixa renda. Destaca-se, pela sua particularidade, nesse contexto, a ação 4176- Ação Complementar à Expansão do Ensino Médio- com dotação de R\$ 38.018.523,00. Sua finalidade era o pagamento de pessoal, medida questionável por se distanciar do propósito defendido pelo FUMACOP de erradicar a pobreza.

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

A partir de 2008, os princípios de participação e controle social são enfatizados com a tentativa de inclusão da sociedade no processo de gestão (sistematização das demandas e concretização das parcerias com as comunidades, prefeituras municipais e ONGs) e na responsabilização das secretarias setoriais pela análise da viabilidade das propostas formuladas, submetidas à aprovação do Conselho do FUMACOP e executadas através de convênios. São destaque nesse período os programas: Segurança Alimentar e Nutricional; Inclusão Digital; Habitação Cidadã; Proteção Social Básica; Qualificação e Promoção do Trabalho; Município Produtivo; Arranjos Produtivos Locais - APL'S e Aceleração Tecnológica. O orçamento proposto para o período foi de R\$ 81.000.000,00 para vigência até o final do PPA 2008-2011.

A terceira versão do FUMACOP corresponde ao processo de mudança de governo estadual que aconteceu no primeiro semestre de 2009, sendo suspensa toda a execução dos convênios celebrados com o Estado. A Medida provisória Nº 063, de 25 de novembro de 2009, transformada na lei 9.085 de 2009 de 16 de dezembro altera substancialmente a Lei 8.205/2004 que erigiu o FUMACOP introduzindo novas ações na agenda do governo. Entre as alterações ocorridas no período, enfatizam-se: a) a escolha do público¹⁶ que deixou de ser baseada no critério básico da linha de pobreza¹⁷ (norteava

¹⁶ São beneficiários potenciais, entre outros, mulheres, quilombolas, extrativistas, jovens rurais, beneficiários do BF, agricultores familiares, assentados por projetos de reforma agrária, ribeirinhos, indígenas, pequenos e micro produtores.

¹⁷ O Banco Mundial utiliza o critério de 1 dólar per capita-dia como nível de renda mínima para que uma família não seja classificada como abaixo da linha de pobreza; quem tem renda menor do que ½ dólar por dia é considerado indigente; para o caso brasileiro estudos consideram na linha de pobreza famílias com renda per capita mensal igual a ½ Salário Mínimo.



as ações para os 70 municípios com menor IDH no estado e para os bolsões de pobreza identificados nas periferias urbanas¹⁸ a) passando a envolver todo o Estado independente dos índices de IDH-M dos municípios; b) processo de gestão- antes feita em duas instâncias: uma estratégica de responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento – SEPLAN, como a instituição gestora, em articulação com outros órgãos e entidades do Poder Executivo e uma tático-operacional de responsabilidade das Secretarias Setoriais e suas vinculadas em articulação com as Unidades Parceiras. Com as mudanças, as demandas que dão origem aos programas passaram a ser centralizadas nas Secretarias Setoriais. Quadro de distribuição das ações previstas para financiamento com recursos do FUMACOP em 2010

Instituição	Ação	Objetivo
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedes / Fundo Estadual De Assistência Social - Feas	Viva Luz Viva Água Cuidando do futuro	Isenção do pagamento da fatura de energia elétrica de unidades consumidoras residenciais de famílias com consumo médio de até 50KWH/mês; Isenção de unidades consumidoras residenciais de baixa renda que apresentem consumo mensal de 25 m3 de água. Redução de 10% da mortalidade infantil através de ações socioeducativas, em 17 municípios de Estado
Secretaria de Estado do Trabalho e Economia Solidária – SETRES	Viva Meu Primeiro Emprego	Concessão de bolsa de aprendizagem a adolescentes, na faixa etária de 14 a 18 anos incompletos e pessoas de 18 a

¹⁸ A partir dessa referência, o Conselho do FUMACOP definiu como universo de abrangência 70 municípios que correspondem a cerca de 1/3 do total de municípios do Estado, os quais configuravam a combinação dos indicadores considerados: municípios com mais baixa renda per capita (indicador de natureza econômica); e municípios com baixo IDH-M, (indicador de natureza social).



		30 anos, visando a aprendizagem a ao aperfeiçoamento da mão-de-obra, desde que atendidas as condicionalidades definidas em Lei para o Programa.
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário – SEDAGRO	Viva a Terra e Geração Futura	Assistir os agricultores familiares e suas organizações com ações de fortalecimento da produção familiar, visando melhorar a produtividade e sua inserção nos mercados locais e regionais.
Superintendência do Núcleo Estadual de Programas Especiais – NEPE	Empreendimentos Sustentáveis- Desenvolvimento e Adensamento de Arranjos Produtivos Locais – APLSGestão dos Recursos do Fundo-	Promover a inclusão social de população situada abaixo da linha de pobreza. Identificar, orientar e coordenar APL's, bem como ações que busquem agregar valor e ampliar as cadeias produtivas identificadas. -administrar, coordenar, acompanhar e avaliar programas e recursos afetos ao FUMACOP
Secretaria de Estado da Mulher	Viva Mulher Assegurar a estadualização do III Programa	Nacional de Políticas Para as Mulheres, através da implantação do Programa Estadual de Políticas Para as Mulheres – PNPM, em um processo diferenciado que se



		traduza em controle social capaz de se perenizar frente às mudanças de governo.
Secretaria de Estado Das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID	Viva Casa	Erradicar as submoradias no Estado, garantindo aos maranhenses de baixa renda acesso a moradia digna, viabilizando de forma democrática a substituição de moradias construídas de taipas e cobertas de palhas por construções de tijolo e telha
Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Pesca – SAGRIMA	Viva Produção	Aumentar a produtividade e qualidade da produção da agricultura familiar

A atual versão do FUMACOP , corresponde à prorrogação do fundo até 31 de dezembro de 2021 e expressa um refluxo em termos da participação da sociedade no processo de gestão, já que as decisões passaram a ser tomadas de forma verticalizada.

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

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

O Viva Luz objetiva a “isenção do pagamento da fatura de energia elétrica de unidades consumidoras residenciais de famílias com consumo médio de até 50KWh/mês” (Maranhão,2010).Nesse universo, pode contemplar pessoas e famílias com alto poder aquisitivo e baixo consumo que possuem imóveis fechados, como casas de veraneio.Embora a CEMAR desenvolva um esforço de filtrar unidades consumidoras nesse nível, considerando fora dessa isenção aquelas situadas em bairros que concentram



pessoas de classe média, esse método não se tem mostrado como solução adequada e definitiva, considerando os propósitos da ação.

Da mesma forma, outra ação relevante, o Viva Água, menciona o critério de baixa renda para isentar unidades consumidoras residenciais que apresentem consumo mensal de até 25 m³. Contudo, não institui o que é baixa renda, que parâmetros são empregados para se considerar uma família pobre ou não, já que esse nível de consumo corresponde ao de usuários com poder aquisitivo situados fora dos padrões tradicionais de medição da pobreza,. No caso dessa ação, outro ponto relevante a considerar é a exclusividade da CAEMA como parceira do governo, processo que exclui milhares de consumidores pobres do benefício, em municípios que possuem outras operadoras como prestadoras de serviços básicos de abastecimento de água.

Quanto ao atendimento das metas propostas para o ano de 2010, a análise desenvolvida pela própria Secretaria de Planejamento e Gestão (2011) aponta que, das 265 ações programadas no PPA para aquele ano, no contexto das quais se encontra as financiadas pelo FUMACOP, apenas 17% atingiram as metas, sendo que 42% atenderam de forma moderada e 41% ou não atenderam ou tiveram atendimentos pouco significativos. Entendem os analistas do governo que tais dados demonstram, sobretudo, a necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento de modo a possibilitar melhor execução das políticas públicas e uma análise mais fidedigna, sistemática e metodológica dos programas.

3 CONCLUSÃO

No presente artigo busquei apresentar para discussão algumas informações sistematizadas em investigação desenvolvida no Maranhão acerca do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Em tal pesquisa, a pobreza é tomada como um das refrações da questão social e as formas de combatê-la e enfrentá-la como eventos históricos, que são constituídos por embates entre grupos e classes com interesses e racionalidades díspares. Nessa linha de raciocínio, da mesma forma que a pobreza resulta de relações sociais historicamente situadas, suas formas particulares de reprodução, sua intensidade e seu enfrentamento pelas sociedades reais, são datados e situados, o que permite a caracterização de sistemas de proteção social diferenciados.



O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza se situa, nesse estudo, como uma forma de materialização desse esforço de enfrentamento da pobreza e como expressão do atual Sistema de Proteção Social brasileiro, sendo que sua concepção incorpora uma visão restritiva de pobreza.

No Maranhão, um dos estados com maior número de pessoas em situação de pobreza no país, pelo que se pode constatar até o momento da investigação em processo, as ações implementadas não apresentam o potencial necessário para caminhar no sentido de um efetivo combate à pobreza.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Comunicado do Ipea nº 58: Dimensão, Evolução e Projeção da Pobreza por Região e por Estado no Brasil.* www.ipea.gov.br/.../index.php?...ipea...pobreza. Acesso em janeiro de 2011

MARANHÃO. Cartilha de Procedimentos do FUMACOP. www.seplan.ma.gov.br/fumacop. Acesso em out/2010.

-----SEPLAN. Relatório de Avaliação Anual do PPA 2008-2011.exercício 2010

SOBEL. Tiago Farias ,GONÇALVES. Michela B. Camboim; COSTA. Écio de Farias;. Evolução e caracterização dos níveis de pobreza do Nordeste entre 1995 e 2005. IN:

www.sober.org.br/palestra. Acesso em mar/2011.

SOUSA, Salviana et al. Relação entre pobreza e trabalho no Brasil: expressão de seus dilemas na Política de Assistência Social. **Mesa Temática Coordenada** (apresentada na IV Jornada Internacional de Políticas Públicas). São Luís: UFMA. 2009

_____ (Coord.). Avaliação de Políticas relacionadas ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil (**Projeto de pesquisa**. Aprovado pela UFMA: Resolução Nº 690- CONSEPE de 23 de junho de 2009). São Luís: UFMA. 2010