



Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

Enangrad Pleno

LUCIANO OLIVEIRA ALVES

SUSANA ROCHA MIELKE

MARCELO LOYOLA FRAGA

FUNCOP – Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza: avaliação do modelo de gestão de políticas públicas no Estado do Espírito Santo – Brasil

ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMO

A questão social no Brasil faz parte de intensos debates, que diante da própria realidade social, trazem novos e intensos desafios para a gestão pública. Nota-se um empenho na discussão de políticas que têm trazido avanços sociais. A agenda 2030 traz a ousada meta de acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares até o ano de 2030. Diante desse desafio, o Estado do Espírito Santo instituiu o FUNCOP em 2001, com o objetivo de viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população do Estado. Porém, a administração de políticas públicas implica na utilização de ferramentas de controle que possuam as mais modernas práticas de governança. Dentro desse contexto, este estudo visa avaliar as práticas atuais de gestão e de avaliação dos programas implementados pelo FUNCOP à luz da promoção do desenvolvimento social sustentado no Estado do Espírito Santo.

Palavras-chave: Governança. FUNCOP. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

SUMMARY

The social question in Brazil is part of intense debates, which, faced with the social reality itself, bring new and intense challenges to public management. We note a commitment in the discussion of policies that have brought social advances. Agenda 2030 brings the daring goal of ending poverty and hunger everywhere until 2030. Faced with this challenge, the State of Espírito Santo instituted FUNCOP in 2001, with the objective of making it possible to access decent levels of subsistence to the population of the State. However, the administration of public policies implies the use of control tools that possess the most modern practices of governance. Within this context, this study aims to evaluate the current practices of management and evaluation of the programs implemented by FUNCOP in the light of the promotion of sustained social development in the State of Espírito Santo.

Keywords: Governance. FUNCOP. Sustainable Development Objectives (ODS)

1 - INTRODUÇÃO

A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável inclui entre seus objetivos acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares até o ano de 2030, mesmo reconhecendo que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio do planeta e sua eliminação um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Os assuntos pobreza e diferenças sociais despertam interesse nas mais diferentes áreas do conhecimento. Mediante a sua complexidade, os esforços se concentram em abordagens multidimensionais SACHS (2004) e (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003), principalmente nas áreas de interesse das chamadas ciências sociais. O que torna o Brasil um caso especial de análise é a manutenção de desigualdades históricas em meio a um processo acelerado de modernização. Soma-se a isso, os níveis de desigualdade de renda do Brasil são extremamente elevados. Apesar da queda constante do GINI na última década, ele ainda permanece num patamar bastante alto, até mesmo para um continente tão desigual quanto a América Latina.

Mas o tema também é amplamente debatido pela sociedade civil, organizações sociais, entidades de classe, instituições públicas e privadas, bem como pelos gestores e operadores de políticas públicas. Além da identificação do fenômeno e a preocupação em ações de enfrentamento, há que se destacar o interesse em entender esta dimensão e seus impactos sobre a vida das pessoas. Não por acaso, acabar com a pobreza, em todas as suas formas e em todos os lugares, é o primeiro dos 17 objetivos estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No estado do Espírito Santo, os indicadores sobre a pobreza são relativamente melhores que em outros estados do Brasil, porém causam grande impacto social e político. De acordo com o IBGE (2017), em 2010 aproximadamente 4% da população capixaba encontrava-se em situação de extrema pobreza, o que equivale a 144.885 pessoas, sendo sua incidência mais intensa na área rural.

O Estado do Espírito Santo instituiu seu Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCOP através de emenda constitucional no ano de 2001, definindo sua aplicação através de diversas leis complementares, culminando com a Lei Complementar 615 de dezembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 3230-R, de 15 de fevereiro de 2013, que vigora atualmente.

Dentro desse contexto e relacionado ao enfrentamento da pobreza, o objetivo deste artigo é fazer uma análise do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCOP, do Governo do Estado do Espírito Santo, verificando se vem cumprindo os objetivos instituídos pela legislação por meio de programas sociais.

2 - A POBREZA E SUAS DIMENSÕES

Já está muito difundido no meio acadêmico que a pobreza trata de um tema multidimensional, no entanto entender essa característica é de fundamental importância para a compreensão da dinâmica complexa nas iniciativas de desenvolvimento social. A análise da pobreza, segundo (Bedin, 2006; Castel, 2006), seria o estudo de uma das desigualdades sociais. O pobre seria aquele que, de forma direta, carrega sobre si o peso

dos processos de desigualdade, desde a privação de recursos básicos até mesmo a processos que os remetem a situações preconceituosas e estigmatizantes. O pobre não é somente privado economicamente, ele sofre também outras limitações que, por vezes perpassa a conceituação habitual do seu termo. Sendo assim, o uso da palavra pobreza pode levar a diferentes reflexões.

2.1 - ABORDAGENS UNIDIMENSIONAL E MULTIDIMENSIONAL

A pobreza é sem dúvida um dos temas mais complexos e controversos dos estudos sociais. Muitas vezes referenciada como um fenômeno de origem histórica e social, a pobreza é apontada em muitos estudos pelas desigualdades impostas nas relações de produção e a divisão desigual dos seus meios de produção e posse dos produtos obtidos.

Apesar das inúmeras diferenças entre as abordagens, a teoria está alinhada em uma espécie de consenso em torno do que é a pobreza: “[...] ela é um fenômeno multidimensional, complexo e diverso” (BAGOLIN; ÁVILA; COMIM: 2012: 168). A teoria existente, apesar das dificuldades de encontrar um denominador comum para a caracterização e a conceituação e aparente consenso neste contexto, inúmeras abordagens contraditórias entre os autores são criadas em torno de perguntas como: o que é ser pobre? Como medir a pobreza? Como se implementam as políticas para combater e reduzir o problema?

Serão tratadas somente as duas principais formas de responder a estas perguntas, pois as referências ao tema são extensas e não caberiam no escopo deste artigo: a primeira diz respeito à abordagem unidimensional e a segunda, a abordagem multidimensional.

2.1.1 - ABORDAGEM UNIDIMENSIONAL DA POBREZA

A abordagem unidimensional estabelece que as perguntas e respostas serão baseadas em uma única dimensão, particularmente a renda. Esta abordagem baseia-se, por exemplo, a falta de renda como indicador de pobreza. Para os que concordam com essa linha de análise, a sua sustentação está na alta correlação existente entre insuficiência de renda e privações das pessoas pobres e na facilidade relativa em quantificá-las a partir de variáveis objetivas que permitem comparar distintas regiões, pessoas e modo de vida.

A preferência pelo uso de medidas monetárias de pobreza expressa a ideia de desenvolvimento econômico, na visão de Para Comim e Bagolin (2002), uma vez que a renda passa a ser indicador objetivo de bem-estar. Neste contexto, o direcionamento das ações de enfrentamento apresenta uma resolução a princípio simples a um problema complexo: o bem-estar aumenta com o aumento da renda.

Dessa forma, a situação de pobreza é identificada e mensurada, constando nas pesquisas e nos relatórios de muitos órgãos oficiais, com base na insuficiência de rendimentos, calculando-se assim um fator de referência de comparação. Este fator de referência passa a ser conhecido e operado como sendo a linha de pobreza em determinada sociedade, passando a definir o que é ser pobre em termos monetários, dentro de uma lógica poder aquisitivo relacionado aos preços das mercadorias disponíveis e “[...] preços a elementos que não podem ser adquiridos nestes mercados” (MATTOS; WAQUIL, 2006: 4). A principal medida é a proporção de pobres que se

encontram abaixo da linha da pobreza, pois pode revelar os elementos estruturais que produzem a própria pobreza e limitam o desenvolvimento, sendo a renda mínima considerada somente como um dos fatores de restrição.

A Organização das Nações Unidas (ONU) trabalha com um indicador também monetário, definindo como “[...] pobreza extrema aquelas pessoas que recebem menos de um dólar por dia” (BAGOLIN; ÁVILA; COMIM: 2012: 169). Este foco na renda está calcado, como defendem Mattos e Waquil (2006), na teoria microeconômica, classificando como pobre aquela pessoa que não consegue alcançar determinado nível de satisfação e bem-estar por falta da renda.

A principal crítica a esta abordagem está no fato de utilizar o fator renda como indicador único ou principal de referência na caracterização da pobreza e pobreza extrema. Além da limitação a um só parâmetro de análise, as próprias respostas de enfrentamento ao problema tornam-se restritivas, pois, na maioria das vezes, limitam-se a transferência de renda aos segmentos considerados em situações de pobreza e extrema pobreza. Omitem-se outras ações que poderiam ser implantadas para que as pessoas possam ter condições de desenvolver suas próprias capacidades.

2.1.2 - ABORDAGEM MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

A perspectiva multidimensional considera a pobreza não só pelo fator renda, mas examina os aspectos multidimensionais do desenvolvimento humano e social. Neste sentido, a renda torna-se apenas mais uma variável em relação a tantas outras.

A pobreza e a extrema pobreza, sobretudo, para Bagolin, Ávila e Comim (2012), devem ser consideradas a partir dos aspectos de cronicidade, profundidade e multidimensionalidade. Neste sentido, a pobreza deve ser abordada com base em dimensões que considerem a intensidade, a persistência (cronicidade) e a multiplicidade.

No que diz respeito à intensidade, deve-se pensar na amplitude da pobreza e como ela se dá entre os pobres. A multiplicidade pressupõe que a pobreza não deve ser medida e conceituada apenas pelo fator renda. A persistência da pobreza está ligada à questão da sua cronicidade, ou seja, conecta o fator tempo/duração que uma pessoa permanece ininterruptamente sob privações de suas capacidades.

Com base nestas referências, apesar de serem inúmeras suas considerações, merece destaque, para os objetivos deste artigo, a centralidade que a noção de liberdade ganha em torno da noção de desenvolvimento. Desenvolvimento está ligado à liberdade, sendo a expansão desta o fim e meio do próprio desenvolvimento, conforme Sen (2010). Esta liberdade relaciona-se às capacidades dos agentes de poderem realizar escolhas.

A expansão da liberdade é vista como um fator que aumenta a capacidade de escolhas e o acesso a oportunidades, permitindo às pessoas tornarem-se agentes ativos de suas próprias decisões. O desenvolvimento está nesse contexto, como a eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento (SEN, 2010: 10).

Na abordagem de Comim; Bagolin (2002:474) pobreza deve ser “[...] entendida como falta de certas capacitações de funcionar”. Dessa forma, sustentam que a renda não pode ser a única variável de medida da condição de pobreza, pois algumas capacitações importantes não estão correlacionadas ao fator monetário, mas são próprias e relacionadas ao processo de liberdade de escolhas, ao “ser” e ao “fazer” do agente como sujeito ativo, ou seja, à sua capacidade de poder fazer escolhas.

Há um alinhamento na literatura que enfatiza a condição de pobre ao estado de privação de desenvolver capacidades elementares para evitar a fome, a exclusão social, o analfabetismo, a falta de assistência médica e a mortalidade infantil. A condição de pobre está também circunscrita na falta de capacidade de participar do debate político, da incapacidade de se inserir no mercado de trabalho, de não ter acesso à justiça, enfim, nesta perspectiva a pobreza não está relacionada somente à dimensão renda, mas a outros estados e formas de privação de capacidades que limitam a liberdade de ser um agente ativo de suas escolhas.

O que Sen (2010:123) defende é que se deve melhorar a capacidade de análise da pobreza por meio do entendimento das suas características e causas, bem como das privações dos agentes, especialmente ao acesso a condições básicas de vida e de liberdade de escolhas quanto às suas necessidades e preferências. Não é excluir o parâmetro renda da análise, mas sim não torná-lo um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva no contexto da explicação da condição de pobreza.

Apesar de haver um relativo consenso em torno da multidimensionalidade da pobreza, os estudos que se utilizam desta abordagem ainda são relativamente escassos. Por isso, as principais políticas de diminuição e erradicação da pobreza centram-se, ainda, na perspectiva da renda e isto, não raro, tem dificultado aos indivíduos transformarem esses aportes financeiros em efetivo exercício da inclusão social e de terem liberdade de escolha.

3 - OS NÚMEROS DA EXTREMA POBREZA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Estado do Espírito Santo é formado por 78 municípios e está localizado na Região Sudeste do Brasil. Em termos comparativos é o menor estado da região, apresentando uma população, segundo IBGE (2017) de 4.016.356 habitantes.

É importante destacar que 48% do total da população concentra-se na região metropolitana de Vitória (ES). Da mesma forma, convém frisar que 54% dos municípios capixabas possuem uma população inferior a 20.000 habitantes e que 27% dos municípios possuem população rural superior à urbana⁹. Da mesma forma, convém frisar que 54% dos municípios capixabas possuem uma população inferior a 20.000 habitantes e que 27% dos municípios possuem população rural superior à urbana.

Em relação à desigualdade social, segundo o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, 2016), no “período de 2001 a 2009 o coeficiente de Gini do Estado caiu 10,5%, passando de 0,589 para 0,528, queda superior à brasileira (9,2%) e da região sudeste (10,2%)” (IJSN, 2016:6). Em termos de desenvolvimento humano, o Espírito Santo, em 2010, obteve o 7º lugar entre os estados brasileiros, com um IDH de 0,802. Em relação à Região Sudeste, fica abaixo de São Paulo (3º lugar) e Rio de Janeiro (4º lugar) e acima de Minas Gerais, que ocupa a 10ª posição.

No Estado do Espírito Santo, segundo dados do IBGE, 144.885 pessoas que vivem em situação de extrema pobreza. Em termos relativos representa que 4,12% da população capixaba é extremamente pobre. A maior parte das pessoas extremamente pobres vive no meio urbano 61,02% (88.409), ao passo que 38,98% (56.476) estão na área rural.

A intensidade da extrema pobreza se repete em todas as regiões, havendo pequenas diferenças. A população urbana que vive em extrema pobreza não passa dos 4,5%, ao passo que no meio rural esse percentual atinge até 11,3%, a exemplo da região Sul. Destaca-se, com isso, que o problema da pobreza extrema deve ser analisado não

apenas pela indicação absoluta, mas pela intensidade do fenômeno. A partir deste prisma chega-se a considerações que revelam desigualdades regionais importantes.

4 - O FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA - FUNCOP

A Emenda nº 31 da Constituição Federal instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em nível nacional e autorizou os estados a instituir os respectivos Fundos Estaduais compostos com recursos provenientes da adição de até dois pontos percentuais à tributação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), sobre supérfluos, e outros recursos eventuais ou que legalmente lhes sejam atribuídos. Estatuiu que os estados indicassem órgãos gestores para os respectivos fundos, contando sempre com participação da sociedade civil.

O Estado do Espírito Santo instituiu seu Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCOP através de emenda constitucional no ano de 2001, definindo sua aplicação através de diversas leis complementares, culminando com a LC 615 de dezembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 3230-R, de 15 de fevereiro de 2013, que vigora atualmente.

Esse decreto instituiu uma Comissão de Acompanhamento - CA do FUNCOP que tem por atribuição: definir as normas e critérios de aplicação dos recursos; deliberar sobre as propostas e projetos de aplicação dos recursos; aprovar o Plano Anual de Aplicação dos recursos do Fundo; acompanhar e avaliar a execução dos projetos do Fundo e, deliberar sobre outras questões pertinentes ao alcance dos objetivos do FUNCOP.

A Comissão de Acompanhamento do FUNCOP é constituída do Secretário de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, do Secretário de Estado de Economia e Planejamento, do Secretário de Estado da Saúde, do Secretário de Estado da Ciência e Tecnologia, dois representantes da sociedade civil organizada e um representante da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES).

Em linhas gerais, pode-se afirmar que atualmente o FUNCOP funciona somente como uma fonte de recursos voltada a aplicação em ações municipais que visem à inclusão social e produtiva, com foco no combate à pobreza. Os municípios são responsáveis por consolidar um plano de trabalho para a utilização dos recursos e prestar contas das iniciativas realizadas para pleitear novos repasses sem, entretanto, haver uma diretriz objetiva para a aplicação dos recursos.

Essa maneira de aplicar os recursos do FUNCOP desperta alguns questionamentos em relação a sua racionalidade, sustentabilidade e efetividade. Contando com 78 municípios, o Estado do Espírito Santo tem como característica uma extrema desigualdade no seu desenvolvimento urbano, regional e social, convivendo no mesmo espaço geográfico, locais considerados de alto IDH ao lado de locais marcados por extrema pobreza. Essa desigualdade é mais sentida na Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV.

5 – ASPECTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção abordam-se os procedimentos metodológicos que foram necessários à consecução dos objetivos, bem como da questão de pesquisa. Quanto aos objetivos a pesquisa se classificou como descritiva e exploratória, pois, procura ampliar o conhecimento das práticas atuais de gestão e de avaliação dos programas implementados pelo FUNCOP à luz da promoção do desenvolvimento social sustentado no Estado do Espírito Santo. A pesquisa visa ainda uma análise preliminar quanto aos

resultados alcançados pela aplicação dos recursos do FUNCOP, dentro dos objetivos de sua criação e de acordo com a motivação definida nas Constituições Federal e Estadual quanto à erradicação da pobreza, este estudo pretende apresentar uma avaliação quanto ao cumprimento dos requisitos dessa política social, enfatizando sua aderência ou não aos objetivos da agenda 2030 de um combate às desigualdades sociais promovendo o desenvolvimento sustentável nas dimensões econômica, social e ambiental.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa se configurou como documental, bibliográfica e pesquisa de campo. A pesquisa documental utilizou-se especialmente de notas técnicas, regimento interno, decretos e outros documentos oficiais divulgados no portal institucionais da Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo (SETADES).

A pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevista à atual gestora do fundo, com a utilização de um roteiro semiestruturado, in loco na sede da SETADES em Vitória, para maiores esclarecimentos sobre a gestão do FUNCOP e seus programas. Essa entrevista ocorreu no mês de maio de 2018, com duração de duas horas, para a qual foi utilizado método de análise do discurso, que segundo Pechêux (2014); Soares (2016), esse método utiliza a abordagem do não-dito como elemento integrante do discurso e produtor de significação, pois está fora da estrutura organizada da linguagem onde o sujeito tenta aparecer como único autor quando na verdade ele ocupa um lugar na discursividade.

6 - ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO

Segundo a Secretaria de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES, atual gestora do FUNCOP, seu funcionamento está voltado para servir como fonte de recursos para aplicação em ações municipais que visem à inclusão social e produtiva, com foco no combate à pobreza. Ainda, segundo a SETADES, os municípios são responsáveis por consolidar um plano de trabalho para a utilização dos recursos e prestar contas das iniciativas realizadas para pleitear novos repasses.

A partir de uma definição orçamentária quanto ao total de recursos disponíveis para aplicação no FUNCOP, a Comissão de Acompanhamento determina através de um critério pré-definido quanto ao porte do município, dividido em 4 níveis: pequeno I e II, médio e grande, a quantidade de recursos que cada municipalidade receberá. Assim, municípios de realidades totalmente diferentes quanto a existência de maior ou menor nível de pobreza e capacidade de investimentos, tais como Pedro Canário de baixo IDH e localizado na região norte do estado e Venda Nova do Imigrante, com alto IDH e localizado na região central, são tratados igualmente em termos de repasse de recursos.

Através da resolução CA/ES nº 28 de 15 de março de 2018 foi aprovada a utilização dos recursos do FUNCOP no montante de R\$ R\$ 14.230.000,00 (quatorze milhões, duzentos e trinta mil reais), destinados aos municípios podendo ser aplicados em projetos e ações das Proteções Sociais – Básica e Especial – em ambas ou somente em uma delas, para despesas de custeio e/ou investimentos, de acordo com justificativa a ser apresentada no Plano de Aplicação.

Uma simples verificação da destinação dos recursos dessa resolução permite uma avaliação quanto ao cumprimento das finalidades do FUNCOP. O art. 1º da Lei Complementar 615, que criou o fundo, determina que seu objetivo seria o de viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência à população do Estado, em cumprimento ao disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da

Constituição Federal. Portanto, seus recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Apesar de atender a um dos objetivos do FUNCOP no que se refere a reforço da renda familiar, até o momento não existe avaliação por parte do Estado ou dos municípios sobre a situação das famílias desde quando começaram a utilizar o recurso. Essa falha do programa estadual é um reflexo da mesma situação enfrentada pelo governo federal que não dispõe de avaliação do Bolsa Família, mesmo com as recorrentes denúncias de desvio e má aplicação dos recursos, além da inclusão de beneficiários supostamente não condizentes com a classificação de extrema pobreza.

A fragilidade na aplicação dos recursos do FUNCOP é ressaltada na medida em que inexistem avaliações sobre a efetividade, eficácia e eficiência dos programas estaduais que se alimentam dos recursos do fundo. Programas implementados sem uma medição de seus impactos e/ou resultados, podem ter sucesso ou fracasso em termos de uma mudança efetiva nas condições sociais prévias da população beneficiada, visto a impossibilidade de demonstrar a relação de causalidade entre a aplicação dos recursos e eventuais efeitos positivos e ou negativos do programa. Essa situação gera distorções na aplicação dos recursos que, no caso de países dotados de baixo investimento público e alto índice de pobreza como o Brasil, é mais uma das ineficiências plenamente conhecidas.

Já a partir desse ponto, serão apresentados os resultados da entrevista realizada com a SETADES de forma qualitativa à luz do referencial teórico, o qual permitiu analisar os programas que foram financiados por meio do FUNCOP, visando à promoção do desenvolvimento social sustentável no Estado do Espírito Santo.

Durante a entrevista a gestora do FUNCOP, Subsecretária de Estado no Espírito Santo, demonstrou que estava se aprofundando nos critérios e objetivos do fundo e sobre seus resultados até aqui, pois assumiu a sua gestão em 2017. Informou na entrevista que havia uma má gestão anterior, pois os dados dos municípios ainda eram muito vagos, desta forma, não há ainda nenhum registro ou relatório conclusivo com informação da destinação deste recurso financeiro nem da avaliação dos projetos apresentados pelas prefeituras e avaliados pela comissão. A subsecretária se responsabilizou de colocar o fundo em ordem, pois na gestão anterior o quadro de funcionários segundo ela, talvez não fosse suficiente para tratar de um assunto de tamanha complexidade, onde o FUNCOP era gerido por apenas uma pessoa.

O Fundo, na nova gestão, a partir de março de 2017 está servindo como um programa de complementação de renda, tal como é a proposta do Programa Bolsa-Família (seria uma espécie de “complementação da complementação” de renda). O bolsa-família destina em torno de 80/90 reais e o FUNCOP eleva esse valor para 110 reais, por meio do Programa Incluir, criado em 2012. Segundo ela, segue uma tese da secretária de Estado atual, que com distribuição de renda gera-se um ciclo virtuoso para que se criem condições para o desenvolvimento. Para a referida complementação, o Programa Incluir usa a mesma base cadastral do programa bolsa-família, o mesmo sistema tecnológico e de informática também do bolsa-família, com uso de cartão de débito para saque dos valores, gerenciado pela Caixa Econômica Federal.

Informou, ainda, que quando assumiu o FUNCOP em 2017 tinha R\$ 30 milhões não utilizados referentes a 2016 e com mais R\$ 30 milhões de 2017 o fundo ficou com o

saldo de R\$ 60 milhões. A nova gestão fez a apuração das contas dos municípios e percebeu que 60 municípios participantes tinham saldo não utilizado e apenas 4 dos municípios estavam com o saldo zerado. Porém, como ainda a apuração de aplicação dos recursos não foi concluída, não foi possível saber como foi a gestão dos municípios para que não utilizassem o valor disponível, muito menos daqueles que utilizaram e como fizeram isso. E segundo orientação da atual secretária, deve-se trabalhar para aumentar o número de beneficiários. Em 2017 foram R\$ 11 milhões. O objetivo é aumentar para R\$ 20 milhões e se possível R\$ 30 milhões ainda neste ano. Porém, os gestores do programa estão encontrando dificuldades, pois o Programa Incluir prevê a necessidade de acompanhamento da aplicação dos recursos por parte dos beneficiários, se houve melhoria na qualidade de vida e se o principal requisito para o beneficiário estar no Incluir está sendo cumprido: a manutenção dos filhos na escola. Esse acompanhamento deve ser cumprido por uma comissão constituída de três membros, a ser contratada pela prefeitura, com recursos do FUNCOP: um psicólogo, um assistente social e um pedagogo (ou outra formação afim). Porém, diversas prefeituras não têm essa comissão, pois já estão com a Receita corrente líquida totalmente comprometida e já estouraram o limite para esta contratação.

Dessa forma, não há acompanhamento do programa Incluir, avaliação e registro de como este dinheiro vem sendo usado pela população. Mesmo os municípios que possuem a referida comissão não foram citados pela subsecretária e nem informou se fazem o trabalho a contento. Dessa forma, ficou a impressão é que, neste momento, não há nenhum indicador sobre a utilização do recurso, se está havendo alguma melhoria de vida de alguém ou de que forma ou quais municípios têm sido bem-sucedidos neste processo. Sobre este aspecto, informou que a SETADES aprovou pesquisa em parceria com a FAPES (Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo) e IJSN (Instituto Jones dos Santos Neves) para mapear o FUNCOP e o Programa Incluir no Estado. A pesquisa, anunciada pela subsecretária como um a ótima notícia em meio a tantas notícias desanimadoras, começou no mês de abril e em 18 meses a secretaria terá informações bem apuradas sobre os programas.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo fazer uma análise do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCOP, do Governo do Estado do Espírito Santo, verificando se vem cumprindo os objetivos instituídos pela legislação por meio de programas sociais. O FUNCOP é um fundo estadual criado para erradicar a pobreza da população capixaba, que visa a promover o desenvolvimento social sustentável para garantir uma melhor qualidade de vida aos necessitados. Por meio da pesquisa pode-se constatar que não houve até o mês maio de 2018 a consolidação dos resultados obtidos pelo Fundo desde a sua existência. Fica evidente que o planejamento e implementação de programas sociais ainda são práticas incipientes no estado do Espírito Santo quando comparado com o referencial teórico estudado. Sendo um dos principais pontos de ineficiência nos programas sociais brasileiros a falta ou mal planejamento, e ainda continuidade nos propósitos da gestão. É importante destacar que apesar do combate à pobreza e à extrema pobreza ser um dos objetivos, torna-se, em momentos de crise algo fora do rol de prioridades, uma vez que o FUNCOP nada recebera de recursos nos anos de 2015 e 2016, deixando a própria sorte a parcela mais necessitada da população.

Além disso, os poucos programas financiados pelo FUNCOP possuem características predominantemente de alívio da pobreza com uma postura assistencialista. Estes programas de alívio à pobreza voltados ao curto prazo somente são eficientes na erradicação da pobreza se trabalhados conjuntamente com os programas de superação da pobreza. Soma-se a isso, o fato de os recursos do FUNCOP estarem sendo usados em iniciativas que não são característicos de complementação de renda da população, mas sim complementação de recursos para algumas obras dos municípios. Essa constatação demonstra desvirtuamento dos recursos.

A ineficiência da gestão e acompanhamento do FUNCOP, demonstrada neste estudo, revela um gargalo estrutural na agilidade da promoção de bons programas sociais e na falta de planejamento nessa área, colocando em dúvida a eficácia de criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Espírito Santo, bem como o cumprimento dos seus objetivos previstos na legislação. A falta de planejamento, a não priorização por parte do Estado, a precariedade em seu acompanhamento demonstram falhas evidentes de gestão, que apesar de contar com membros do Executivo estadual e municipal, bem como com secretários das mais essenciais secretarias do Estado, o FUNCOP não vem sendo gerido de forma que possa atingir seus objetivos com significativa relevância.

Conclui-se, portanto, a ausência de promoção do desenvolvimento sustentável no Estado, devido a não implementação do FUNCOP de forma efetiva, pois não se apresenta como uma das prioridades do Governo do Estado do Espírito Santo. Destaca-se a falta de planejamento e sustentabilidade nas ações sociais do Estado, pois, a ociosidade do fundo durante alguns anos demonstrou recursos sem destinação em contraste com capixabas em situação de risco social e alimentar, demonstrando a falta de preparo do Estado em promover o desenvolvimento social, principalmente de forma sustentável. A partir das contribuições dessa pesquisa, pode-se verificar que o assunto não se exaure, podendo ser realizados novos estudos, especialmente após a pesquisa contratada pela SETADES que visa consolidar um retrato da utilização dos recursos pelos municípios e resultados alcançados pelo FUNCOP.

8 - REFERÊNCIAS

BAGOLIN, I.; ÁVILA, R.; COMIM, F. Pobreza extrema e seus tríplices fundamentos: profundidade, persistência e multiplicidade. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 38, n.1, p. 167-188. 2012.

BAJOIT, Guy. Olhares sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. In: BALSÁ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 31-102.

BARROS, Ricardo P.; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. **O índice de desenvolvimento das famílias (IDF)**. Texto para discussão nº 0986, Brasília: Ipea, 2003.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Estado de Direito e desigualdades sociais: uma leitura da exclusão social a partir da realidade brasileira**. In: BALSÁ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006, p. 225-236.

BENDINELLI, Talita L. **Ministro pede sugestão a usuária do Bolsa Família e ouve: “melhore o programa e não corte”**. El país Brasil, 2016. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 março 2018.

BRASIL. **Portal Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 março 2018.

BRASIL. **Constituição da República federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

CASTEL, Robert. Classes Sociais, Desigualdades sociais, exclusão social. In: BALSÀ, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 63-77.

COMIM, F. E BAGOLIN, I. **Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. Ensaio FEE**, Porto Alegre. V. 23, número especial. p. 467-490, 2002.

CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). **Panorama social da América Latina e Caribe**. 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 05 maio 2018.

DARÉ, R. **A “crise” do café e a ideologia desenvolvimentista no estado do Espírito Santo**. Vitória, Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2010.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar 336, de 01 de dezembro de 2005**. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FUNCOP). Disponível em: <<http://www.setades.es.gov.br>>.

ESPÍRITO SANTO. Lei 518, de 21 de dezembro de 2009. **Altera a Lei complementar 336 que Instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FUNCOP)**. Disponível em: <<http://www.setades.es.gov.br>>.

ESPÍRITO SANTO. Lei 605, de 20 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FUNCOP)**. Disponível em: <<http://www.setades.es.gov.br>>.

ESPÍRITO SANTO. Lei 620, de 05 de março de 2012. **Dispõe sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FUNCOP)**. Disponível em: <<http://www.setades.es.gov.br>>.

IBGE. **PNAD - trimestral**. portal IBGE, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 05 maio 2018.

IJSN (INSTITUTO JONES SANTOS NEVES). **Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias Inscritas no CadÚnico 2015**. Vitória, junho de 2016. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 06 junho 2018.

_____. **Perfil da Pobreza no Espírito Santo: Famílias Inscritas no CadÚnico 2017**. Vitória, junho de 2018. Disponível em <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em: 06 junho 2018.

IVO, Anete B. L.. **Georg Simmel e a “sociologia da pobreza”**. In: Cad. CRH [online]. 2008, vol. 21, n. 52, p. 171-180.

MATTOS, E. J. DE; WAQUIL, P. D. **Pobreza rural do Rio Grande do Sul**: comparando abordagens. 3º Encontro de Economia Gaúcha. **Anais ...**, Porto Alegre, 2006.

PECHÊUX M. **Semântica e Discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução de Eni Puccinelli Orlandi et al. 5. ed. Campinas (SP) Editora Unicamp; 2014.

RIO, Comissão da ONU. **Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. ONU. Rio de Janeiro. 1992.

ROCHA, Haroldo. C.; MORANDI, Angela M. Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo – 1955 - 1985. Espírito Santo em Ação: Vitória, 2012.

SACHS, Ignacy. **Inclusão social pelo trabalho decente**: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. Estudos avançados, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 23-49, maio/agosto 2004. ISSN ISSN 1806-9592.

_____. **Desenvolvimento**: Includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro : Garamond, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SOARES, J.S.B. **Análise do discurso e psicanálise**: diálogos (im)possíveis? Cadernos CESPUC. [on line] 2016 [citado em 01 dez 2016] 1(28):223-31. Disponível em <<http://periodicos.pucminas.br>>