

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
- IPPUR
ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO

ENTRE CARANGUEJOS E MARLINS:
políticas sociais e pobreza urbana em Vitória-ES (2004)

Thiago Zanotti Carminati

Monografia orientada
Pela Profa. Dra. Fania Fridman

*Excelente trabalho
NOTA: A
Fania Fridman*

thiagozcarminati@hotmail.com

Rio de Janeiro
2005

**Entre Caranguejos e Marlins:
políticas sociais e pobreza urbana em Vitória-ES (2004)**

Por:

THIAGO ZANOTTI CARMINATI

Aluno do Curso de Especialização em
Planejamento e Uso do Solo Urbano

**Monografia orientada
Pela Profa. Dra. Fania Fridman**

*Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano*

*estou enfiado na lama
é um bairro sujo
onde os urubus tem casas
e eu não tenho asas
mas estou aqui em minha casa
onde os urubus tem asas
vou pintando, segurando as paredes do mangue do meu quintal
manguetown
andando por entre os becos
andando em coletivos
ninguem foge ao cheiro sujo
da lama da manguetown
andando por entre os becos
andando em coletivos
ninguem foge à vida suja dos dias da manguetown
esta noite sairei
vou beber com meus amigos
e com as asas que os urubus me deram ao dia
eu voarei por toda a periferia
vou sonhando com a mulher
que talvez eu possa encontrar
ela também vai andar
na lama do meu quintal
manguetown
andando...*

(Manguetown - Chico Science & Nação Zumbi)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	05
APRESENTAÇÃO.....	06
INTRODUÇÃO.....	07
CAPÍTULO 1 – Pobreza Urbana e Exclusão: como qualificar a questão social?.....	11
1.1- Considerações sobre o dimensionamento da pobreza.....	12
1.2- Pobreza urbana no município de Vitória.....	14
CAPÍTULO 2 – Elementos do debate sobre a política social.....	17
CAPÍTULO 3 – Sobre as Metodologias.....	23
3.1- Métodos de coleta de dados.....	23
3.2- Métodos de avaliação dos programas sociais.....	25
CAPÍTULO 4 – Percepção dos beneficiários da política social.....	27
CAPÍTULO 5 – Considerações finais.....	32
ANEXOS.....	34
REFERÊNCIAS.....	37

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho não teria sido realizado se não contasse com a imprescindível contribuição de certas pessoas. A elas dedico estas breves linhas na tentativa de agradecê-las, expressando meu profundo reconhecimento e afeto.

Primeiramente aos meus pais, sem o carinho, a compreensão e o incondicional apoio seria realmente impossível. À Renata pelo amor e o aprendizado de vida que me proporciona a cada dia, tornando, assim, menos tortuosa a travessia.

Meus professores da graduação em ciências sociais da Ufes, em especial ao Thimóteo Camacho, à Celeste Ccicarone, à Antonia Colbari, ao João Saldanha e ao Reinado Carcanholo. Devo-lhes a paixão pelas Ciências Sociais.

Mário Hélio, amigo e professor, pelas oportunidades, cotidiano estímulo, paciência, suas freqüentes orientações, longas conversas, o interesse central pelo trabalho de campo, enfim, pelo amor compartilhado à Sociologia.

À todas as pessoas entrevistadas. Aquelas mesmas que por formalidade do ofício chamamos de beneficiárias de programas sociais mas, sem suas narrativas, cumplicidade e confiança nada seríamos.

Para Fabim e Cíntia, meus eternos amigos, esta linha especial do “agradecimento”. Nossos conflitos, inerentes à experiência da convivência cotidiana, só me fizeram de vocês gostar.

Aos amigos Marcelo Medeiros, Francisco Viniegras, Mariana Moraes, Luis Antônio e Heitor da Silva, colegas do curso de especialização no Ippur, importantes interlocutores cuja existência tornou menos difícil minha presença em terras estrangeiras.

Por fim, mas não menos importante, muito pelo contrário, ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, ambiente propício e estimulante para o estudo e a pesquisa científica. A interação com seus professores, funcionários e alunos foi de suma importância para a realização do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano e a confecção desse estudo monográfico. Destaco a contribuição da professora Fania Fridman, minha orientadora, pela crucial contribuição, central na lapidação do objeto e dos objetivos do trabalho realizado e, ainda, pelo estímulo e atenção constante.

Eximo todos de qualquer responsabilidade sobre os eventuais erros e incoerências aqui contidos.

APRESENTAÇÃO

Sobre Política Social teçi as primeiras linhas, esbocei alguma idéia e tentei compreender algo quando da participação no curso de Sociologia Urbana, ministrado pelo professor Mário Hélio na graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo. A partir daí ao menos uma certeza carrego: é impossível compreender a questão urbana se não a vincularmos à questão social e vice versa.

Ao longo do ano de 2004 tive a preciosa oportunidade de participar, na condição de estagiário, da pesquisa intitulada “Indicadores de Exclusão Social: avaliação do impacto de programas sociais em áreas de interesse social no município de Vitória-ES”, ligada ao Fundo de Amparo à Ciência e Tecnologia da Prefeitura de Vitória (FACITEC), também sob a coordenação do Prof. Dr. Mário Hélio Trindade de Lima. Na ocasião, o grupo de pesquisa PAIS¹ (Grupo de Pesquisa em Áreas de Interesse Social – DCSO/UFES), que proporá a pesquisa, tomou como tarefa a realização de um estudo que fornecesse elementos para a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade social das *políticas sociais*, ou melhor, dos *programas sociais*, que estavam sendo implementadas no município. Neste período pude acompanhar de perto as etapas necessária para a consecução da pesquisa acadêmica.

Coube-me, no contexto referido, a feitura das tarefas concernentes ao levantamento de dados *no campo*. Junto a outros pesquisadores apliquei questionários, *observei* o cotidiano dos bairros, freqüentei reuniões organizadas pela Prefeitura destinadas à “população-alvo”, acompanhei o trabalho dos agentes da intervenção, enfim, mantive uma rotina de *trabalho de campo*.

Embora tenha contribuído para essa pesquisa e utilizado os mesmos dados na monografia de conclusão do curso de graduação, acredito não ter explorado suficientemente as possibilidades analíticas, dentro de meus limites, para a compreensão de tal objeto de estudo.

Para tanto, a realização do curso de Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do IPPUR apresentou novos horizontes e perspectivas para análise da pobreza urbana, complexificando aquilo que entendia por política social.

As páginas que se seguirão representam a tentativa de apreender a problemática da política social, em sua especificidade, e algumas de suas articulações com a questão urbana.

¹ Fizeram parte do grupo de pesquisa os professores Mário Hélio Trindade de Lima, Erly dos Anjos, João Saldanha, Jaime Doxey e os estagiários Deivison Souza Cruz e Domitila Costa Cayres, todos do Departamento de Ciências Sociais da UFES.

Introdução

No alvorecer do século XXI, os países do capitalismo avançado são afetados por transformações decorrentes de processos de reestruturação econômica iniciados nos anos setenta, quando o regime fordista de acumulação de capital e de organização do trabalho mostrou sinais de esgotamento (Harvey, 2001). Nesse contexto constata-se, com alarme, um déficit de lugares ocupáveis na estrutura social surgindo, assim, a figura dos “inúteis para o mundo”, dos “não integrados e não integráveis” (Castel, 2001), supranumerários inúteis para o capitalismo em sua fase “pós-fordista”.

Como epifenômeno resultante destas reestruturações em curso, o planejamento e gestão das cidades e, por extensão, o enfrentamento da questão social – pensada em seu sentido amplo – sofrem uma mudança paradigmática. Se antes predominava o padrão taylorista de organização e gerenciamento das cidades, alicerçado fortemente nas idéias de racionalidade, de funcionalidade e de regularidade, emerge, em sua substituição, o modelo de empresariamento urbano. Produtividade, competitividade e adequação à lógica do mercado tornam-se os imperativos na nova ordem capitalista de produção e apropriação do espaço construído (Vainer, 2000).

No capitalismo tardio a existência de amplos segmentos pauperizados não é recente. Nunca se conviveu, no caso latino americano, com pleno-emprego e as demandas sociais crescentes não tiveram como horizonte um Estado de Bem-Estar Social.

Historicamente a formação e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar brasileiro têm se caracterizado pela dicotomia, existente entre aqueles incluídos no mundo do trabalho formal, cobertos por um sistema de proteção social, e os demais trabalhadores informais, excluídos do campo de direitos. Com a redemocratização da sociedade brasileira, cujo marco fundamental é constituição cidadã de 1988, a universalização dos direitos sociais via reformas institucionais no arranjo do Estado, no sentido da descentralização, estabeleceu-se como ideal a ser perseguido pelos governos. (Draibe, 1998, Lavinias e Barbosa, 2000). Assim, a condução das políticas de combate à pobreza passou ser responsabilidade das unidades subnacionais da federação. Desde então, várias experiências de assistência social foram implementadas em vários estados e municípios do país.

Por mais que se tenha avançado no plano constitucional, com a formalização dos direitos de cidadania, prescritos na Carta Magna, a efetivação dos mesmos encontram-se bastante comprometidos. As causas desse comprometimento, pelo menos em parte, atribui-se ao modelo

de cidade que vem se hegemonizando. Se por um lado, a autonomia concedida pelo Estado aos municípios pode melhorar a eficiência e eficácia das administrações na resolução de problemas sociais e urbanos imediatos, por outro, essa autonomia conquistada está se traduzindo, em alguns casos, em apropriação das prefeituras por grupos empresariais com objetivo de tornarem os municípios interessantes para o capital internacional. Não atoa, os críticos desse modelo apontam para a transformação no papel dos prefeitos, estando cada vez mais assemelhados aos empresários – cuja função é “vender as cidades” – do que como políticos, gestores de recursos e conflitos. Desse modo, o direito à cidade passa estar diretamente relacionado ao *índice de solvência* de cada indivíduo uma vez que, para estes agentes econômicos, os segmentos de *escasso interesse estratégico* – os pobres – devem ser banidos da cidade (Vainer, 2000).

Neste estudo de caso tomamos Vitória como *locus* de investigação. De início, interessa saber que, mesmo tardiamente, a constituição de Vitória enquanto cidade foi marcada pelo fenômeno da fragmentação sócio-espacial não diferiu em muito da experiência secular que o Rio de Janeiro revela. Em busca de oportunidades de trabalho, migrantes vieram do sul da Bahia, noroeste de Minas Gerais e do interior do próprio estado, ocupando postos de trabalho precários e insalubres, tanto nas indústrias como no setor de serviços. Dada suas condições de indivíduos e famílias “insolváveis”, ou seja, portadores de demandas sociais que, porém, não se realizam, utilizaram-se da auto-construção como estratégia para moradia e ocuparam as margens da baía e as encostas do maciço central, territorialmente próximos da burguesia capixaba mas, socialmente distantes. Como alude a epígrafe escolhida para abrir o texto, nos mangues e nos morros, viviam entre caranguejos e urubus².

Intensas lutas sociais em torno da construção do espaço de moradia e pelo direito ao trabalho impuseram uma agenda ao poder público que levasse em consideração as demandas por políticas públicas para essas áreas³. Desde então, a questão social do município passou a ser dimensionada de acordo com o formato de intervenção elaborado pela Prefeitura Municipal. Nos anos oitenta, a emergência de uma questão sanitária passou a ser considerada pela ação institucional e o foco das intervenções foi a erradicação do “lixão” – transformado em aterro

² Siqueira (1998) analisa o processo de crescimento demográfico, densificação urbana e empobrecimento na Região Metropolitana da Grande Vitória, a partir da implementação dos chamados “grandes projetos”.

³ Para um relato testemunhal do início das lutas por terra, trabalho e moradia no município de Vitória, o livro de memórias da militante Graça Andreatta (1991) constitui-se importante referência.

sanitário pela municipalidade – localizado em área de manguezal, vivenciado tanto como lugar da moradia, quanto lugar de trabalho.

A questão foi redefinida, num segundo momento, na década de 90, passando a ser entendida como um problema ambiental e de integração social. A meta estabelecida pelo Plano Estratégico da cidade era preparar Vitória, que “caminhava como caranguejo”, para o “salto do marlin azul”⁴. Delimitar o manguezal e urbanizar as áreas ocupadas respondia às questões fundamentais: preservar o mangue, além de estar relacionado à preservação da fauna marítima, significava conter a expansão urbana e, por outro lado, a integração social era pensada enquanto problema urbanístico⁵. Esta problemática se aproxima do modelo de intervenção francesa do início do século XX e, tal como considera Topalov (1996), era preciso “mudar a cidade para mudar a sociedade”.

A Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda (SEMAS), na gestão do prefeito Luís Paulo Vellozo (PSDB), elaborou o Plano Social Integrado e Integral (PSI) que direcionou as políticas de “inclusão social” e promoção de cidadania nas assim chamadas poligonais 11, 12 e 4, abrangendo a interseção entre os seguintes bairros: poligonal 11 (Joana D’arc, Santa Martha, Andorinhas e Mangue Seco); 12 (Ilha das Caieiras – orla) e 04 (São José e Santa Helena), cujo “público-alvo” é constituído por um total de 300 famílias⁶.

Almeja-se, aqui, não uma análise que corresponda propriamente ao campo de estudos das políticas públicas conforme vem se desenvolvendo tradicionalmente na Ciência Política, tendo na ação do Estado o fio condutor da investigação. Tenta-se, antes, um estudo sobre a percepção social e as trajetórias sociais de determinado segmento social, assinalando a relevância desses procedimentos à compreensão da realidade que se procura modificar por intermédio de programas e projetos sociais, bem como a produção, em perspectiva relacional, de uma avaliação da *efetividade social*, ou os impactos que as políticas sociais têm segundo as representações sociais e opiniões do grupo social beneficiário dos programas de transferência de renda. Portanto, o objeto dessa pesquisa circunscreve-se menos na análise do governo em ação⁷ do que na questão social que o Estado busca resolver através das políticas sociais.

⁴PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Vitória do Futuro: plano estratégico da cidade 1996-2010.

⁵ Para distinção dos padrões de intervenção e uma descrição dos projetos vide: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA: Projeto São Pedro, desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal em Vitória, 1996.

⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Histórico da SEMAS. Vitória: PMV/SEMAS, 2004.

⁷ Em dossiê sobre a pesquisa em políticas públicas, Celina Souza assinala que a investigação em políticas públicas abarca diferentes dimensões e etapas que vão desde a identificação de um problema que vai ou não se tornar uma

Os objetivos do presente trabalho são: a partir da percepção social sobre o PSI, analisar a efetividade social do programa sob a perspectiva dos beneficiários; procurando refletir sobre significado atribuído pela administração municipal às três áreas escolhidas como foco das intervenções. A metodologia consistiu em técnicas de pesquisa qualitativas realizadas por meio do trabalho de campo em duas dessas “zonas” de intervenção. Os resultados obtidos apresentam uma avaliação dos programas sociais e uma reflexão sobre a alocação espacial das políticas sociais. O cronograma de atividades foi realizado entre fevereiro e dezembro de 2004 – período em que cursava a graduação em Ciências Sociais –, continuando a ser desenvolvida, em 2005, no do curso de especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano do IPPUR.

política, ou seja, a definição de uma agenda, até a avaliação dos resultados alcançados por uma determinada política, pondo ênfase no fato de que “a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação” (SOUZA, 2003, p. 18)

Capítulo 01

Pobreza Urbana e Exclusão: como qualificar a questão social?

A pobreza, enquanto questão, nasce ligada diretamente à questão urbana. Lembra-nos Karl Polanyi que o pauperismo é um dos produtos da Revolução Industrial, por tanto, não existente antes no capitalismo mercantilista e no Regime Feudal. Na atualidade, tomar a pobreza como problemática intrínseca ao fenômeno urbano é de extrema relevância não só, como assinala Lavinias (2003), porque a pobreza se concentra nas cidades e nas zonas metropolitanas, ou porque sua reprodução é mediada pelo modo de vida urbano, através do mercado de trabalho, do sistema de proteção social e das relações entre sociedade civil, Estado e Mercado. A pobreza é também urbana porque:

[...] desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscreve no território da cidade marcas indelévels das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento. Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana (Lavinias, 2003, p. 2).

Presente na retórica de políticos, empresários “socialmente responsáveis”, agente comunitários, jornalistas e de todos aqueles que do “social” desejam falar, as palavras “pobreza”, “desigualdade” e “exclusão social” são recorrentes. Desconfiar delas se torna necessário. Seus usos recorrentes representam uma armadilha pois, quando invocadas no debate público, estas noções não dão conta, salvo exceções, de explicar os fenômenos que se propõem analisar. Ao designar todo os *estados do despossuir*, perdem a processualidade mais abrangente da sociedade atual e, conseqüentemente, afetam as políticas de inclusão (Castel, 2004).

O primeiro passo para a apreensão sociológica dos conceitos de pobreza urbana, desigualdade social e exclusão é procurar situa-los em sua essencialidade, em sua dimensão globalizante, ao *télos* que fazem parte, e não se perder nas dimensões contingenciais, fenomênicas, epidérmicas, como sugere Ricardo Antunes (2005). Para isso, é fundamental saber que os efeitos de verdade produzidos pelos conceito estão inevitavelmente ligados a um projeto de mundo, de sociedade, de governo e, assim sendo, impossível é a neutralidade axiológica. Em suma, por mais pretensamente neutro possam parecer, os conceitos são históricos e, assim como a história, produto da luta de classes.

Mais um adendo, nos rastros de Robert Castel (2001), é a distinção acerca dos significados dos termos *questão social* e *problemas sociais*. Quando se admite disfunções causadas por problemas sociais pontuais em uma sociedade como, por exemplo, a pobreza, significa assumir o postulado de que estamos produzindo, neste início de milênio, sociedades socialmente justas e economicamente equânimes portanto, assim sendo, a solução dos problemas seriam aquelas no estilo “caso a caso”, “um a um”, por meio de ações focalizadas, visto se tratarem de acontecimentos que não afetam a estrutura social como um todo. Todavia, se o enquadramento for pela via da admissão de existência de uma *questão social*, e é o que parece adequado, significa assumir a posição de que, no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, está posto em xeque a capacidade de reprodução social de uma sociedade, para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. A questão social é uma aporia sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão social e tenta conjurar o risco de sua fratura.

1.1- Considerações sobre o dimensionamento da pobreza

A predominância do critério *renda* para a definição e o dimensionamento da pobreza é explicada pelo fato de nas economias modernas e monetizadas uma parcela ponderável das necessidades das pessoas são atendidas através de trocas mercantis. Desse modo, tem-se impondo o estabelecimento de um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população (Rocha, 2005).

Nos países centrais as linhas de pobreza são estabelecidas por critérios relacionados à pobreza relativa, vinculando-as ao nível de renda média da população. Já nos países de capitalismo tardio, a noção de pobreza absoluta ainda é a relevante. Assim, os indivíduos são classificados como pobres, ou como indigentes – subgrupo de pobres – tomando por base à insuficiência de renda para atender ao consumo mínimo. Há de se acrescentar que abordagem das linhas de pobreza possuem caráter arbitrário e generalizante, estabelecida quase sempre por instituições multilaterais, como por exemplo o Banco Mundial, servindo mais para mascarar realidades regionais e locais do que para fornecer informações acuradas caso à caso (Soares, 2003).

O indicador renda como critério analítico sofre também outras críticas pois, são considerados insuficientes para caracterização da pobreza em sociedades onde as necessidades vitais são satisfeitas, ainda que precariamente, não pela via de transações mercantis e sim pelo que Zaluar (199?) chama de reciprocidade e, também, pela solidariedade e ajuda mutua. Sonia Rocha (2005) argumenta que:

[...] A abordagem da linha de pobreza é muitas vezes questionada em função das reconhecidas fragilidades inerentes à variável renda. Argumenta-se, por um lado, que as informações fornecidas pelos indivíduos subestima sua renda efetiva, o que implica, naturalmente, superestimar a incidência de pobreza. Ademais, a pobreza é normalmente medida a partir da renda presente, quando a renda permanente – aquela obtida abstraindo as flutuações episódicas – seria na verdade a variável relevante para caracterizar a pobreza (Rocha, 2005, p.18).

A utilização de indicadores sociais em diversos países vem assumindo o lugar ocupado pelo critério renda, como medida de bem-estar. Deve-se a isso o fato de as políticas sociais que estão sendo implementadas tem o caráter de redutoras das desigualdades sociais, incidindo efeito na oferta de serviços públicos, subsídios e outros benefícios que não se refletem, em termos mensuráveis, na renda. Todavia, estudiosos das políticas sociais tem assinalado a prevalência dos programas de transferência diretos de renda – no caso brasileiro o Bolsa Família, no caso francês o Renda Mínima de Inserção – tornando a renda um indicador mantém ainda relevância, mesmo sabendo de seu limitado poder explicativo.

Avançando na discussão sobre a possível eliminação da pobreza brasileira, Barros e Camargo (et al, 1996) argumentam que a pobreza no Brasil não se deve a falta de recursos, visto serem eles suficientes, mas sim à má distribuição destes. Argumenta, se a linha de pobreza fosse à ordem 1/3 da renda *per capita* média nacional, teríamos que 40% da população iria se encontrar abaixo dessa. Apesar disso, apenas cerca de 6% da renda agregada seria necessária para eliminar toda a pobreza. Ele prossegue confirmando estatisticamente que os 40% mais pobres se apropriam apenas em 7% da renda agregada produzida no país sendo, por sua vez, o combate à pobreza economicamente viável no Brasil pelo fato de esta estar ligada ao alto grau de desigualdade e não à densidade demográfica, baixo nível médio de renda, pouca produtividade e baixa qualidade dos postos de trabalho.

1.2 – Pobreza Urbana no Município de Vitória

A questão da pobreza urbana surge no Espírito Santo quando o modelo econômico agrário-exportador, fortemente alicerçado na cultura do café, vigente desde o início do século XX, entra em crise em meados da década de 60. Inaugurara-se um novo ciclo de acumulação no estado, produto das intervenções do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do Governo Federal responsável, também, pela generalização do padrão urbano-industrial.

Em concomitância ao processo de desenvolvimento e inserção do Espírito Santo nas economias nacional e global, verificou-se o crescimento demográfico⁸ articulado ao aumento da pobreza. Em busca de oportunidades de trabalho, migrantes do sul da Bahia, noroeste de Minas Gerais e do interior do próprio estado, ocuparam os postos de trabalho precários e insalubres, tanto nas indústrias como no setor de serviços (Siqueira, 2001). Essa população passou a ser indicada pela municipalidade como causa dos problemas da cidade. Entretanto, Paul Singer (1985) demonstra que há uma relação direta entre crescimento demográfico e expansão da economia das metrópoles, devendo-se criticar a tese de que o crescimento da pobreza, agravada pela qualidade e acesso aos equipamentos urbanos e à moradia, está relacionado à densificação populacional haja vista que, os problemas urbanos em grande parte estão relacionados à solvabilidade da demanda, que cresce em função da renda e não em função da população. A tabela abaixo mostra o percentual de pessoas com renda familiar *per capita* abaixo de 0,5 salários mínimo entre 1970 e 1991.

Tabela 01: Crescimento Demográfico

Municípios	Taxa média de crescimento anual, 1970 a 1980 (%)	Taxa média de crescimento anual, 1980 a 1991 (%)	Taxa média de crescimento anual, 1991 a 2001 (%)
Cariacica (ES)	6,43	3,45	1,525
Serra (ES)	16,93	9,41	3,407
Viana (ES)	8,33	5,86	1,813
Vila Velha (ES)	5,09	2,45	2,432
Vitória (ES)	4,56	2,02	1,113

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos/ IBGE - Censo 2000

⁸ A taxa de crescimento populacional de Vitória foi entre 1970-80 de 4,56%, caindo para 2,02% entre 1980-91, ficando em 1,113% entre 1991 e 2001, segundo dados do Sistema Nacional de Indicadores Urbanos/ IBGE - Censo 2000.

Tabela 02: Evolução da Pobreza

Municípios	Percentual de pessoas com RFPC abaixo de 0,5 SM, 1970 (%)	Percentual de pessoas com RFPC abaixo de 0,5 SM, 1980 (%)	Percentual de pessoas com RFPC abaixo de 0,5 SM, 1991 (%)
Cariacica (ES)	63,82	28,12	42,91
Serra (ES)	85,51	29,84	42,01
Viana (ES)	86,33	41,05	49,75
Vila Velha (ES)	57,11	18,06	23,48
Vitória (ES)	49,04	16,29	22,04

Fonte: Sistema Nacional de Indicadores Urbanos/ IBGE - Censo 2000

Notemos que em Vitória durante os anos subsequentes à implementação dos chamados “grandes projetos de impacto” metade da população do município auferia rendimento familiar per capto abaixo de 0,5 salários mínimo. O período do “milagre brasileiro” incidiu na redução desse percentil, que fora de 16,29 em 1980, mas, a tendência declinante foi frágil e essa taxa voltou a crescer no decênio posterior. Salienta-se, aqui, que o critério *renda familiar per capta* é o mais adequado quando se quer considerar o nível de bem-estar de determinada sociedade porque, além da *família* ser uma unidade estatística relevante, “o bem-estar das pessoas não dependem apenas de suas rendas individuais, mas, principalmente, do resultado da repartição intrafamiliar” (Rocha, 2005). Nesse quesito, tem se verificado que no Brasil a família não está cumprindo o seu papel redistributivo⁹.

Embora esteja claro que o município tenha indicadores negativos menores quando comparado aos municípios vizinhos, estrato significativo de sua população é pobre. No entanto, para interpretar a questão na escala do local em suas dinâmicas peculiares é preciso recorrer a outras categorias pois, estudar a pobreza unicamente pelo viés da renda é o mesmo que apresentar uma “fotografia 3x4” do município, constata-se ali sua existência, mas não se apreende as dinâmicas e processos que a alimentam.

Desde que se fuja dos usos corriqueiros e não sociológicos, a noção de exclusão social é pertinente pois conjuga diversas situações que acabam por compor o dramático quadro da chamada “nova questão social”. Rigorosamente, a exclusão social designa o último estágio no

⁹ O índice Gini utilizado para medir a desigualdade de renda numa população demonstra, em sua aplicação para o caso brasileiro, que a desigualdade entre a renda familiar per capta em 1999 (0,612) era maior do que a entre pessoas (0,576). Quanto mais próximo de zero for o índice, menos desigual é a sociedade (Rocha, 2005).

processo de desafiliação social, conforme demonstrou Castel (2001). A exclusão é precedida da desestabilização dos que ocupavam lugares estáveis na estrutura social e dos instalados na precariedade ou, como prefere Paugam (1999), dos socialmente desqualificados. Por tanto, a exclusão social não deve ser entendida enquanto uma equação de ordem binária (incluído/excluído), há um contínuo de posições que ligam os *in* aos *out* e, o mais importante, seu desencadeamento é gerado no núcleo, zona de integração, coração da sociedade salarial.

A constituição de Vitória, enquanto cidade, é marcada pelo fenômeno da fragmentação sócio-espacial. Estimativas da prefeitura apontam que 44% da população vive em Áreas de Interesse Social e que cerca de 77mil pessoas estão abaixo da linha de miséria, correspondendo a aproximadamente 27% da população total¹⁰, distribuídas em 37 comunidades ou “bairros de exclusão” – como prefere designar Wacquant (2001), no sentido de não reconhecer nestes lares homogeneidade étnica, religiosa e social, como pode transparecer o conceito de comunidade, que a administração municipal vem usando.

A condição desses estratos vulnerabilizados e desafiados dentro da ordem urbana capitalista é de “indivíduos e famílias insolváveis”, ou seja, portadores de demandas sociais que, porém, não se realizam. Então, como único recurso utilizam-se da auto-construção e ocupam as margens da baía e as encostas do maciço central como e moradia, territorialmente próximos da burguesia capixaba porém, socialmente muito distantes.

¹⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Projeto Terra. Vitória, Gab/Adm/P.Terra, 2000.

Capítulo 02

Elementos do debate sobre a política social

Profundas transformações vêm ocorrendo nas sociedades ocidentais capitalistas desde, pelo menos, as últimas três décadas que marcaram o fim do século XX e início do Século XXI. Essas transformações, geradas em função de um processo de globalização e abertura comercial, configuram-se em situação de crise por representarem um conjunto de ajustes nos níveis macro e microeconômicos, incidindo efeitos no tecido social, em particular no mundo do trabalho (Santana e Ramalho, 2003).

O esgotamento do regime fordista de acumulação capitalista e o desequilíbrio existente entre duas tendências contraditórias, o aumento das demandas sociais e a redução contínua na base de contribuição, conseqüentemente das receitas dos Estados, colocaram em cheque modelo de Welfare State, constituído a partir do tripé pleno emprego, universalidade do acesso a bens e serviços sociais e organização do trabalho e dos trabalhadores, influenciado pelos pensamentos de Keynes e Beveridge, nos anos 40 (Draibe, 1998).

Nessa conjuntura de mudanças relacionadas à crise e reforma do Estado – não só nos países desenvolvidos, também no Brasil – nas duas últimas décadas, o debate sobre a política de transferência de renda ganha uma importância central nas agendas políticas, em particular na brasileira (Lavinias, 2000, Draibe, 1998).

A herança das políticas sociais implementadas pelo Estado desenvolvimentista de cunho centralizador, corporativo e clientelista, no Brasil, foram marcadas por inúmeras distorções que resultaram na fragmentação e descontinuidade das ações, na sobreposição dos objetivos, na ineficácia dos gastos e na baixa efetividade social (Draibe, 1998).

Historicamente, a formação e o desenvolvimento de nosso Estado de Bem-Estar foram caracterizados por uma dicotomia existente entre aqueles incluídos no mundo do trabalho formal, cobertos por um sistema de proteção social, e os demais trabalhadores do mundo do trabalho informal, excluídos do campo de direitos. Com a redemocratização da sociedade brasileira, cujo marco fundamental é constituição cidadã de 1988, tem-se como meta instaurar a universalização dos direitos sociais e promover a reforma do arranjo institucional do Estado no sentido da descentralização.

Nesse âmbito, a condução das políticas de combate à pobreza foi deslocada para as unidades subnacionais da federação. Desde então, várias experiências de assistência social foram

implementadas em inúmeros estados e municípios do país¹¹, o que implica na importância de um balanço que possa diagnosticar os alcances e significados dessas mudanças quanto à efetividade dos programas para redução da pobreza.

Os programas de transferência de renda passam a integrar agenda pública brasileira em 1991, quando foi aprovado, no Senado Federal, o Projeto de Lei 80/91 de autoria do senador Eduardo Suplicy, que estabelece a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima em nível nacional. O programa propõe uma complementação de renda aos indivíduos maiores de 25 anos, cujos rendimentos mensais fossem inferiores a determinado patamar de renda. A complementação equivaleria a 30% da diferença entre a renda auferida e o mínimo estabelecido. A implementação seria gradual, começando pelos maiores de 60 anos. O ingresso de indivíduos de determinados grupos etários seriam ampliados anualmente e, ao final de oito anos (2002), a cobertura seria universal. A estratégia de implantação, portanto, seria gradativa, mas em 2002, o programa estaria universalizado. Assim, no Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy, o indivíduo é portador de direitos e a política social o reconhece como tal, independentemente do seu estado civil, da sua descendência e da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes e do tempo em que reside em algum município do país¹².

No decorrer da tramitação, a proposta sofreu algumas alterações e foi aprovada com a emenda do senador José Márcio Camargo. A proposta estabelece uma política de transferência de renda focalizada nas famílias miseráveis compostas por crianças e adolescentes em idade escolar. Sob o argumento de que, para resolver o problema da miséria de uma grande parte da população, seria necessário interromper o ciclo vicioso da pobreza, evitando o trabalho precoce de crianças que afeta a escolaridade e reduz as possibilidades desta geração sair, no futuro, das condições de pobreza. Portanto, uma maneira de romper os laços desse círculo vicioso da

¹¹ A partir de 1995, assiste-se as experiências pioneiras de implementação do Bolsa-Escola em Brasília, Campinas, Ribeirão Preto e Santos. Em 1996, foram implementados o Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, por iniciativa do governo federal. Em 2001, são implantados o Programa Nacional de Renda-Mínima- PGRM, “para toda criança na escola”, o Programa Bolsa Alimentação, o Programa Bolsa-Renda e o Auxílio Gás. No município de Vitória-ES foi implementado, desde 1996, o programa Família Cidadã, cujo caráter se baseia na transferência direta de renda monetária (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2004).

¹² Este projeto previa; a) definição de um nível de renda abaixo do qual o indivíduo teria direito ao complemento de renda; b) um nível garantido de renda mínima para os indivíduos sem renda, doentes e incapacitados; c) manutenção do estímulo ao trabalho pela aplicação de uma alíquota (30%) sobre a diferença entre a renda do indivíduo e o nível de renda estabelecido. Nesse projeto de lei, a implantação do programa de renda mínima seria acompanhada da supressão da maioria dos programas assistenciais existentes, diagnosticados como ineficientes e fonte de desperdício, cujos recursos seriam transferidos para o custeio do novo programa (Silva e Silva, Yazbek e Giovanni, 2004).

pobreza seria oferecer um complemento de renda às famílias pobres desde que suas crianças e adolescentes freqüentassem a escola. A renda não se torna um direito de todos como defendia Eduardo Suplicy, mas de um grupo bem específico (famílias com crianças e adolescentes), dentro do universo geral de famílias pobres.

Soares (2003) sintetiza as transformações ocorridas nas políticas sociais:

A filantropia substitui o direito social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva. O emergencial e o provisório substituem o permanente. As micro soluções *ad hoc* substituem as políticas públicas. O local substitui o regional e o nacional. É o reinado do minimalismo no social para enfrentar a globalização no econômico (SOARES, p.13)

Em 2003, o Governo Federal inicia, em alguns municípios do Nordeste, a implantação do programa Fome Zero, de transferência de renda, visando substituir todos os programas existentes, por meio de um cadastro único de famílias a serem atendidas, de maneira a integrar os programas Cartão Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, entre outros, o chamado Bolsa Família. A meta do programa em 2004 foi atingir a 6 milhões de famílias tendo como finalidade alcançar 11 milhões até o final do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva: “chegaremos a 8.7 milhões de famílias em 2005 e a 11.2 milhões de famílias em 2006¹³”.

Tendo em vista que as taxas de pobreza e indigência mantiveram-se, inscrevem-se nesse quadro as políticas de “erradicação da miséria”¹⁴ da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), que estima que existam, no município, cerca de 77mil pessoas vivendo abaixo da linha de miséria, correspondendo aproximadamente a 27% da população total¹⁵, distribuídas em 37 comunidades, localizadas nas encostas do maciço Central ou em áreas de manguezais.

Com esse diagnóstico a PMV elaborou, em 2000, o planejamento estratégico, a *Agenda 21 Local*, lançando, ainda, o *Projeto Vitória do Futuro* – com prazo de execução até 2010 – que, em linhas gerais, prevê a implementação de políticas públicas nas áreas social, ambiental e de infraestrutura. Uma das expressões do projeto é o Programa Integrado de Desenvolvimento Social, Urbano e de Preservação Ambiental em áreas ocupadas por população de baixa renda – Projeto Terra. O objetivo do *Projeto Terra* é promover urbanização, preservação ambiental, geração de ocupação e de renda e regularização fundiária, constituindo a marca da política social do município.

¹³ ANANIAS, Patrus. Revista Fórum. Brasil: Publisher, 2005.

¹⁴ A erradicação da miséria constitui-se enquanto objetivo específico da SEMAS.

¹⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Projeto Terra. Vitória, Gab/Adm/P.Terra, 2000.

No âmbito do Projeto Terra, a SEMAS (Secretaria Municipal de Ação Social, Trabalho e Geração de Renda) elaborou o Programa Social Integrado e Integral (PSI) com vistas à intervenção nas áreas que concentram indicadores sociais negativos e níveis acentuados de exclusão social, para direcionar as políticas de inclusão social e promoção de cidadania. Das 15 áreas consideradas de Interesse Público Prioritário¹⁶, a SEMAS definiu como foco de suas ações as poligonais 11, 12 e 4, abrangendo a interseção entre os seguintes bairros: poligonal 11 (Joana D'arc, Santa Martha, Andorinhas e Mangue Seco); 12 (Ilha das Caieiras – orla) e 04 (São José e Santa Helena), cujo público alvo é constituído por um total de 300 famílias.

O PSI é um programa que canaliza para as 300 famílias alvo, todos os programas gerenciados pela SEMAS. Os programas analisados têm em sua maioria a característica fundamental de conceder um auxílio financeiro, de caráter temporário, as famílias em condição de pobreza, consideradas em situação de risco social, moradoras do município de Vitória, que possuem crianças e adolescentes em idade escolar e que estejam em situação de trabalho infantil e de risco social. Para atender a estas crianças, a PMV possui o programa Rede Criança que se desdobram em sete projetos, onde somente quatro, foram analisados em função dos dados disponíveis - o PETI (Programas Federal), o Família Cidadã, o CAJUN e o Agente Jovem, entre outros.

Para se compreender o desenho dos projetos, foi elaborada uma tipologia de análise dos programas sociais, com objetivo de ordenar informações acerca dos programas considerando-se as seguintes características: período de implementação, o público-alvo e os objetivos do projeto, elegibilidade, os critérios para distribuição e o valor do benefício, contrapartida dos beneficiários, tempo de duração do projeto, total de famílias assistidas no município, total de famílias assistidas pelo projeto que também pertencem ao PSI. O quadro abaixo apresenta as variáveis e critérios dos programas gerenciados pela Secretaria de Ação Social da PMV.

¹⁶ O Plano Diretor Urbano definiu o conceito de “Áreas de Interesse Social” utilizado para definir as “Zonas de Interesse Público Prioritário”, segundo lei municipal.

Quadro 01: Síntese das Principais Variáveis dos Programas Gerenciados pela SEMAS

	Família Cidadã – Vitória	PETI	Agente Jovem	CAJUM
Período de implementação	1996	2001	1999	2000
Público Alvo	Família em situação de risco social residentes no município de Vitória há pelo menos 2 anos e que tenham filhos com idade inferior a 16 anos.	Criança em situação de trabalho infantil de 7 a 16 anos.	Jovem carente de 15, 16 e 17 anos, em situação de risco social.	Crianças e adolescentes de 7 a 17 anos e 11 meses vulneráveis ao risco social e pessoal, residentes nos bairros de abrangência dos Cajum's.
Objetivos dos programas	Dar suporte financeiro de caráter temporário à família em situação de risco social; garantir a supressão do trabalho infantil; promover retorno ou permanência na escola; fortalecer as relações familiares; oportunizar a geração de trabalho e renda; desenvolver as ações sócio educativas.	Eliminar toda e qualquer forma de trabalho infantil penoso e sobretudo perigoso.	Apoiar o jovem adolescente no planejar e construir o seu próprio futuro; promover o resgate dos vínculos familiares, comunitários e sociais; preparar o jovem para o mercado de trabalho.	Oferecer à criança e ao adolescente de Vitória, oportunidades educativas que contribuam para o aprendizado de competências pessoais, sociais, cognitivas e produtivas que favorecerão o desenvolvimento de seus potenciais.
Elegibilidade	Renda auferida e morar no município	Trabalho penoso e insalubre	Renda auferida e idade	Idade e risco individual ou social
Crítérios para distribuição do benefício	Toda família que recebe abaixo de R\$65,71 (2,68 ufmv), que tenham filhos de 0 a 16 anos e que more no município a pelo menos 2 anos.	Crianças e jovens que estão em situação de trabalho e fora da escola.	Faixa etária entre 15 e 17 anos; ser alfabetizado; renda familiar até ½ salário mínimo; prioridade para os que estão fora da escola ou egressos de programas sociais	Crianças e adolescentes pertencentes às regiões de abrangência do projeto, interessadas em participar das atividades organizadas.
Contrapartidas dos beneficiários	Não permitir o trabalho de crianças e adolescentes de até 16 ano; comprovar freqüência escolar; participar dos programas de geração de emprego e renda no município; comparecer as reuniões.	Manter crianças e adolescentes fora do mercado de trabalho e freqüência escolar.		
Valor do benefício	O valor do benefício varia de acordo com a renda e a densidade familiar. Em média R\$175,00.	R\$ 40,00 + R\$ 10,00 por criança envolvida.	R\$ 65,00	Não é um programa de transferência de renda.
Tempo de duração	2 anos no máximo.	Até 16 anos.	Até o jovem completar 16 anos	
Total de famílias assistidas	Em 2003 foram atendidas 201 famílias e em 2004 receberam o benefício 106 famílias.	A meta estabelecida para 2004 era de 500	O programa atendeu 1156 jovens. 490 permaneceram no projeto de 2002/ 2003	

		crianças e adolescentes, até agosto deste ano foram atendidas 495.	+ 600 das vagas fixas + 666 que foram incluídos no projeto em 2003.	
--	--	--	---	--

Fonte: SEMAS, elaboração P-AIS/UFES

Os objetivos dos projetos têm como traço marcante a garantia de uma renda mínima, tendo como prioridade, menos atender as necessidades básicas da família do que para garantir o combate ao trabalho infantil e fortalecer as relações familiares às quais estas crianças estão inseridas. Proteger a crianças e o adolescente do risco e da vulnerabilidade social se tornaram o maior objetivo da política social.

Tabela 03: Famílias Atendidas

	Famílias Atendidas	Famílias/crianças e adolescentes assistidas no município		
	Família Cidadã	Agente Jovem	CAJUN	PETI
2002	324		3600	
2003	201	1156	2983	
2004	106	600	3978	500

Fonte: SEMAS

A tabela acima mostra o número de famílias assistidas pelos programas. Em 2004 teve-se uma redução significativa no número de famílias atendidas pelo principal programa social da PMV, o Família Cidadã. Pode-se argumentar que o corte nos recursos desse programa devem-se à emergência de outros, elaborados para escala nacional. Entretanto, se o Família Cidadã tinha o mérito de ser uma das experiências pioneiras, quando da descentralização das atribuições em política social, observa-se que seu desmonte está em curso.

Capítulo 03

Sobre as Metodologias

3.1- Métodos de Coleta de Dados

O universo de pesquisa foi delimitado pelo estudo das “famílias público alvo” dos programas sociais gerenciados pela Prefeitura Municipal de Vitória – 300 (trezentas) famílias cadastradas no Programa de Social Integrado e Integral (PSI) da Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS)¹⁷. Foram realizadas, entre setembro de 2004 e abril de 2005, entrevistas com 51 chefes de família residentes nas áreas denominadas poligonal 11 e 12. Através da aplicação de questionário semi-estruturado e de entrevistas narrativas¹⁸, coletaram-se opiniões, percepções que os beneficiários tiveram, naquele momento da pesquisa, sobre os objetivos das intervenções, as mudanças que essas provocaram e quais as qualidades dessas mudanças.

O critério de seleção dos entrevistados foi dado pelo próprio recorte definido pela SEMAS, por meio do PSI: residir nas áreas de Interesse Social, acima especificadas, e receber algum dos benefícios sociais.

Como a localização específica das famílias beneficiárias era desconhecida, adotaram-se as seguintes estratégias: contato e entrevistas informais com as assistentes sociais do Projeto Terra e da SEMAS, entrevistas com técnicos e gestores do PSI e frequência nas reuniões destinadas as populações atingidas pelas intervenções. Essas interações forneceram as diretrizes para o trabalho no campo, ao passo que coube a reconstituição das rotas e caminhos seguidos antes pelos próprios agentes das intervenções. Soube-se, a partir das entrevistas com as assistentes sociais do escritório de Projeto Terra, que na poligonal 11 vivem cerca de 1100 pessoas, dentre elas 400 famílias constituem o universo de intervenção do Projeto Terra, das quais 100 famílias são alvo do Programa Social Integrado e na poligonal 12 seriam beneficiários dos programas gerenciados pela SEMAS também 100 famílias.

¹⁷ Do ano de implementação até 2004, o número de famílias atendidas pelo PSI totalizava 287, não atingindo a meta prevista de 300 famílias.

¹⁸ Na pesquisa, duas modalidades de instrumentos de coletas de dados foram utilizadas. Com os questionário semi-estruturado obteve-se as informações induzidas pelos pesquisadores sob duas formas: perguntas “abertas”, com respostas livres e não influenciadas e perguntas “fechadas”. As entrevistas narrativas, efetuadas com as mesmas famílias que responderam os questionários, objetivaram o conhecimento das trajetórias sociais das famílias beneficiárias dos programas sociais. Para a distinção dos seguintes métodos adotou-se Bauer e Gaskell (2002) como referência.

Localizamos dois grupos na poligonal 11 de pessoas que foram diretamente atingidos pelas intervenções urbanísticas do Projeto Terra na área. Um grupo reside hoje no conjunto habitacional construído pelo Projeto Terra. São famílias pobres, removidas das palafitas localizadas na orla, região conhecida como Mangue Seco. Saíram dessa área em troca de uma indenização ou moradia, financiada por um período de quinze anos, no conjunto habitacional. Esse grupo social auferia renda familiar de cerca de meio salário mínimo *per capita* (equivalência de ½ dólar dia – linha adotada pela gestão governamental para delimitar o público alvo dos programas sociais, considerados numa zona de indigência e risco social). O outro grupo estava, no momento da pesquisa, residindo temporariamente em um alojamento à espera da reconstrução de suas moradias. Também haviam sido removidos das “áreas de risco” e de casas precárias, tendo o mesmo perfil sócio-econômico. Foi possível identificar nesses grupos famílias que fazem parte do PSI.

Foi acompanhada, em três ocasiões, a rotina de trabalho de recadastramento dos beneficiários para a recepção de módulos hidráulicos e outras melhorias nas moradias consideradas insalubres, na poligonal 11. Andar pelos bairros observando¹⁹ o trabalho das assistentes sociais contribuiu para elucidar as dimensões e os limites territoriais da zona de intervenção da Prefeitura. Observou-se, também, o trabalho das assistentes sociais da SEMAS nessa mesma área de intervenção e na poligonal 12. Foi possível identificar, aproximadamente, a localização residencial das famílias assistidas pelo PSI. Famílias essas que não faziam parte dos grupos que já mencionamos. A aplicação dos questionários seguia-se nos dias subseqüentes a localização das famílias. A localização das demais famílias beneficiárias se complementou mediante a aplicação do método “bola de neve”²⁰.

Conhecemos as lideranças dos bairros nas reuniões freqüentadas. Através desse contato foi possível identificar mais beneficiados pelos programas sociais da prefeitura. Com o “mapa imaginário” traçado mais as constantes informações que foram levantadas, foi possível manter uma rotina de visitas ao campo: dois dias na semana, aproximadamente.

¹⁹ O sentido da palavra *observar*, nesta seção do relatório final, corresponde ao sentido antropológico e sociológico. Olhar que é “direcionado”, “induzido” e “treinado” à observação daquilo que o pesquisador julga pertinente à sua investigação.

²⁰ Becker (1997) menciona a técnica de campo empregada no estudo de grupos desviantes nos Estados Unidos, pela Escola de Chicago. Consiste em solicitar, ao término da entrevista, que o entrevistado indique um outro conhecido de seu grupo, que tenha o perfil desejado pelo pesquisador.

3.2- Métodos de avaliação dos programas

Nesse estudo procurou-se, como objetivo central, compreender se e quais os impactos e mudanças que os programas sociais promoveram na vida dos moradores das áreas de interesse social, visando uma análise da *efetividade social* dos programas da SEMAS – principalmente os programas de transferência de renda, promoção social e cidadania.

Como observa Deslandes (1997), a avaliação das políticas pública deve contemplar as dimensões objetivas (planejamento, alocação de recursos, implementação e quadros técnicos) e subjetivas (valores, crenças e opiniões expressas pelos diferentes atores sociais envolvidos) geradas no interior do processo, que se estende desde o diagnóstico de demandas à consecução dos projetos e programas. Procurando estabelecer critérios que permitam avaliar as políticas sociais sob a perspectiva dos beneficiários, ou seja, a satisfação com o serviço social e os diversos projetos e programas e os efeitos que essas políticas sociais têm na vida cotidiana das famílias e grupos sociais locais, investigou-se as representações sociais dos beneficiários acerca programas sociais e sobre os agentes das intervenções da PMV. Ficando claro, então, a ênfase dada à dimensão subjetiva nesse estudo.

Sobre as representações sociais, Bourdieu argumenta que seu estudo se situa entre dois campos tradicionais da teoria sociológica. Na sociologia de Durkheim que considera os sistemas simbólicos como instrumentos de comunicação e conhecimento, produzindo, assim, o acordo quanto ao significado dos signos e quanto ao significado do mundo, e a tradição marxista e a tradição weberiana convergindo a respeito da questão da cultura enquanto instrumento de poder, de legitimação da ordem estabelecida. De um lado, na teoria do consenso moral ou da integração lógica e social das representações coletivas, as formas de classificação são formas sociais, portanto arbitrárias (relativas a um grupo particular) e socialmente determinadas, logo, os símbolos são concebidos como instrumentos da integração social. De outro, a tradição materialista considerando a ideologia como o caráter alegórico dos sistemas simbólicos determinados por condições econômicas e políticas (Bourdieu apud Lima, 2005).

Para Minayo (apud Lima, 2005) as representações sociais são consideradas matéria-prima para a análise do social, à medida que retratam a realidade segundo determinado segmento da sociedade. Entretanto, as representações sociais não conformam a realidade e seria equivoco tomá-las como verdades científicas, reduzindo a realidade à concepção que os

homens fazem dela. Neste sentido, as representações são entendidas como discursos e Imagens construídas sobre o real. Portanto, as representações que os beneficiários produzem sobre os agentes interventores (assistentes sociais e demais técnicos) e sobre os programas sociais a eles dirigidos assume, para o presente estudo, recurso analítico precioso e dados legítimos para a pesquisa científica.

Capítulo 04

Percepção dos beneficiários da política social

As tabelas apresentam as percepções das famílias acerca da consciência dos objetivos dos programas sociais e das intervenções da prefeitura municipal de Vitória, bem como dos aspectos positivos e negativos dessas ações.

Na tabela abaixo, referente à consciência dos beneficiários entrevistados sobre os objetivos do Projeto Terra, certifica-se que 34 chefes de família não sabem ou opinaram sobre seus objetivos, 09 responderam estar relacionado à melhoria das condições de vida e 05 à remoção das palafitas. Mostra-se, pela frequência das respostas, que os entrevistados, em sua maioria, estão desinformados sobre as finalidades do Projeto Terra, embora vivenciem no cotidiano dos bairros a presença constante dos agentes interventores, em particular a das assistentes sociais e dos operários, bem como das obras já concluídas.

Tabela 04: Objetivos do Projeto Terra

	Freq
Não soube responder	34
Melhoria nas condições de vida da população	9
Retirar famílias do mangue, tirar palafitas.	5
Reformar e construir as casas	2
Urbanização dos bairros	1
Total	51

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

A respeito dos objetivos dos programas sociais, cujo caráter está ligado à transferência de renda monetária, manteve-se um alto número de entrevistados, 31 chefes de família, que não sabem quais são os objetivos dos programas, a despeito de serem beneficiários dos mesmos. É constatado, por isso, que as famílias, alvo dos programas, não souberam dizer por que foram selecionadas em relação a outras famílias que vivem nas mesmas condições e não recebem os programas. Os outros entrevistados apresentaram suas opiniões de maneira pulverizada, variando entre respostas mais gerais, como melhorias nas condições de vida, e específicas, relacionando o benefício à manutenção das crianças na escola, conforme tabela abaixo.

Tabela 05: Objetivos dos programas sociais

	Freq
Não soube responder	31
Manter crianças na escola	6
Melhoria das condições de vida da população	5
Apoio a geração de emprego e renda	4
Comprar alimentação	2
Comprar material escolar	2
Melhorar auto-estima às pessoas	1
Total	51

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Na tabela seguinte, apresentam-se os dados, separados por poligonal, referentes às opiniões em relação aos aspectos positivos dos programas sociais no âmbito do Programa Social Integrado e Integral. Do universo de entrevistados, 19 chefes de família não emitiram opinião a esse respeito, 07 indicaram que os pontos positivos estão relacionados às melhorias urbanas (pavimentação das vias públicas, construção de praças, entre outras). Opiniões, essas, convergentes com o caráter do PSI de canalizar os programas para as áreas de intervenção do Projeto Terra, embora se saiba que urbanização não condiz com os objetivos dos programas sociais. As demais opiniões foram apresentadas de maneira pulverizada. Note-se que, a despeito de se tratarem de programas de transferência de renda, na maior parte, apenas 06 entrevistados apontaram o aumento da renda como aspecto positivo.

Tabela 06: Aspectos Positivos dos Programas da PMV

	Geral		pol 11		pol 12	
	freq	%	Freq	%	Freq	%
Não soube responder	19	37,00	15	45,00	4	22,00
Urbanização	7	14,00	4	12,00	3	17,00
Aumentar renda	6	12,00	3	9,00	3	17,00
Crianças fora da escola	4	8,00	2	6,00	2	11,00
Melhorar qualidade de vida	4	8,00	1	3,00	3	17,00
Dar casa própria	3	6,00	3	9,00	0	0,00
Melhoria na alimentação	3	6,00	2	6,00	1	6,00
Mais conforto às famílias	1	2,00	1	3,00	0	0,00
Oferecer mais educação	1	2,00	0	0,00	1	6,00
Melhoria de infra-estrutura	1	2,00	1	3,00	0	0,00
Valorizar imóvel	1	2,00	1	3,00	0	0,00
Ajuda para manter crianças	1	2,00	0	0,00	1	6,00
Total	51	100,00	33	100,00	18	100,00

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Em relação aos aspectos negativos dos programas, conforme tabela, mostrou-se que 20 entrevistados não souberam ou não quiseram responder a questão, enquanto que 13 apontaram como principal problema dos programas o baixo valor do benefício transferido. As opiniões sobre prestação do imóvel e custo da energia elétrica são das famílias beneficiárias de programas sociais que moram no conjunto habitacional Parque Barreiros, construído pelo Projeto Terra, no bairro Santa Martha.

Tabela 07: Aspectos Negativo dos Programas da PMV

	Geral		Pol 11		Pol 12	
	Freq	%	Freq	%	freq	%
Não soube responder	20	39,00	13	39,00	7	39,00
Baixo valor do benefício	13	25,00	6	18,00	7	39,00
Pagar prestação do imóvel	6	12,00	6	18,00	2	11,00
Custo de energia elétrica	3	6,00	3	9,00	0	0,00
Falta de autonomia	3	6,00	3	9,00	1	6,00
Período reduzido do benefício	2	4,00	0	0,00	0	0,00
Falta de segurança	1	2,00	0	0,00	0	0,00
Não recebeu melhorias na residência	1	2,00	1	3,00	0	0,00
Atraso	1	2,00	1	3,00	0	0,00
Poucas pessoas cadastradas	1	2,00	0	0,00	1	6,00
Total	51	100,00	33	100,00	18	100,00

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

As respostas e percepções expressadas sobre os pontos positivos e negativos dos programas foram feitas de maneira espontânea, o que significa que não ocorreu nenhuma espécie de sugestão que pudessem influenciar nas informações coletadas.

Perguntados sobre as mudanças que ocorrem nas suas vidas devido aos programas, se foram significativas ou não, a maioria das famílias entrevistadas consideraram que houve mudanças, conforme podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 08: Mudança de Vida com os Programas da PMV

	Geral		Pol 11		Pol 12	
	freq	%	Freq	%	Freq	%
Não mudou	8	15,69	7	21,21	1	5,56
Mudou pouco	21	41,18	12	36,36	9	50,00
Mudou bastante	20	39,22	12	36,36	8	44,44
Não soube responder	2	3,92	2	6,06	0	0,00
Total	51	100,00	33	100,00	18	100,00

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Os tipos de mudanças atribuídas aos programas estão em sua maioria ligadas ao aumento da renda e, por conseguinte, do poder aquisitivo. Outra parcela dos beneficiários respondeu que a principal mudança ocorrida na suas vidas e na vida de suas famílias foi à melhoria nas condições urbanísticas. A tabela abaixo apresenta as respostas em detalhes.

Tabela 09: Mudança de Vida Ligada aos Programas da PMV

	Geral		pol 11		pol 12	
	freq	%	Freq	%	Freq	%
Não soube responder	16	31,37	11	33,33	5	27,78
Aumento, complementação de renda	10	19,61	4	12,12	6	33,33
Melhoria na alimentação	5	9,80	3	9,09	2	11,11
Melhoria nas condições de vida	5	9,80	3	9,09	2	11,11
Melhoria na moradia	5	9,80	5	15,15	0	0,00
Urbanização	3	5,88	2	6,06	0	0,00
Qualificação profissional	2	3,92	2	6,06	0	0,00
Melhoria de saúde	2	3,92	0	0,00	2	11,11
Saneamento básico	1	1,96	1	3,03	0	0,00
Melhoria de segurança	1	1,96	1	3,03	0	0,00
Morar em alojamento	1	1,96	1	3,03	1	5,56
Total	51	100,00	33	100,00	18	100,00

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

A seguinte tabela apresenta as informações coletadas sobre as percepções dos problemas enfrentados pela população assistida pelo PSI. Segundo os entrevistados, o problema fundamental é o desemprego articulado, conseqüentemente, à insuficiência de rendimento.

Tabela 10: Problemas dos Moradores

	Geral		pol 11		pol 12	
	freq	%	Freq	%	Freq	%
Desemprego**	27	52,94	14	42,42	13	72,22
Desemprego*	24	47,06	14	42,42	10	55,56
Não soube responder*	11	21,57	7	21,21	4	22,22
Não soube responder**	7	13,73	6	18,18	1	5,56
Falta de renda*	9	17,65	6	18,18	3	16,67
Falta de renda**	8	15,69	6	18,18	2	11,11
Saúde**	6	11,76	6	18,18	0	0
Saúde*	3	5,88	3	9,09	0	0
Educação*	3	5,88	2	6,06	1	5,56
Educação**	3	5,88	1	3,03	2	11,11
Vida conjugal*	1	1,96	1	3,03	0	0

*pergunta espontânea

**pergunta estimulada

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Saúde*	3	5,88	3	9,09	0	0
Educação*	3	5,88	2	6,06	1	5,56
Educação**	3	5,88	1	3,03	2	11,11
Vida conjugal*	1	1,96	1	3,03	0	0

*pergunta espontânea

**pergunta estimulada

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Quanto aos problemas dos bairros, os moradores da poligonal 11 consideram a melhoria do atendimento de saúde como a necessidade mais importante da comunidade, enquanto que os moradores da poligonal 12 apontam como problema principal a segurança pública e ação violenta da polícia. A tabela abaixo mostra a ocorrência de problemas contida nas repostas, tanto estimuladas quanto espontâneas, dos entrevistados. Mantiveram-se alto numero de entrevistados que preferiram se abster em relação às perguntas feitas.

Tabela 11: Problemas do Bairro

	geral		pol 11		pol 12	
	freq	%	freq	%	freq	%
Não soube responder*	28	54,9	17	51,52	11	61,11
Atendimento no posto de saúde**	21	41,18	18	54,55	3	16,67
Ação da Policia**	12	23,53	2	6,06	10	55,56
Não soube responder**	8	15,69	6	18,18	2	11,11
Saúde*	6	11,76	6	18,18	0	0
Limpeza pública**	5	9,8	4	12,12	1	5,56
Segurança*	4	7,84	1	3,03	3	16,67
Custo de energia*	3	5,88	3	9,09	0	0
Saneamento*	2	3,92	2	6,06	0	0
Transporte*	2	3,92	0	0	2	11,11
Calçamento de ruas*	2	3,92	0	0	2	11,11
Desemprego*	1	1,96	1	3,03	0	0
Falta de lazer*	1	1,96	1	3,03	0	0
Limpeza urbana*	1	1,96	1	3,03	0	0
Relacionamentos*	1	1,96	1	3,03	0	0
Falta de áreas de lazer**	1	1,96	1	3,03	0	0
Falta de iluminação pública**	1	1,96	1	3,03	0	0
Serviço de água**	1	1,96	0	0	0	0
Serviço de esgoto**	1	1,96	1	3,03	1	5,56
Serviço de transporte público**	1	1,96	0	0	1	5,56

* pergunta espontânea

**pergunta estimulada

Fonte: pesquisa de campo PAIS/UFES

Capítulo 05

Considerações finais

Como vimos, o desenho dos programas sociais no município de Vitória-ES, no período em questão, se insere no contexto de reordenamento das políticas sociais no Brasil, na década de 1990, no sentido da descentralização e municipalização.

O caráter das políticas estudadas se enquadra na perspectiva liberal de transferência de renda mínima focalizada nos segmentos mais vulneráveis da população, afastando-se dos preceitos universalistas prescritos na Constituição de 1988.

Evidenciou-se que a focalização dos programas sociais incide sobre as áreas que concentram níveis elevados de exclusão social, embora a cobertura seja restrita apenas a uma parte da demanda real da pobreza extrema no município. Dessa forma, pode-se se interrogar sobre o significado que essas áreas de intervenção possuem para o município ou para administração municipal, tendo em vista que das 15 áreas classificadas como de Interesse Social, apenas três receberam investimentos mais expressivos.

Podemos ressaltar as seguintes conclusões, a partir da percepção dos beneficiários:

- A efetividade social dos programas pode ser considerada limitada, uma vez que, as principais mudanças ocorridas na vida das famílias beneficiárias estão relacionadas às melhorias urbanísticas dos bairros e não no nível dos rendimentos familiares auferidos.
- Segundo as representações dos beneficiários, principal problema apontado em relação à possibilidade de mudança no padrão de vida é a questão do desemprego.
- A condição de assistido não implica necessariamente em degradação e estigmatização do beneficiário. Como pode-se observar, os efeitos dos programas e das políticas sociais é ambivalente, oscilando entre a vergonha de ser “dependente do governo” e o sentimento satisfação e reconhecimento por parte do mesmo.
- Apesar do valor limitado do benefício distribuído pelos programas de transferência de renda, um aspecto merece ser considerado: o significado atribuído pelas famílias aos programas sociais para atender necessidades básicas de reprodução social.
- Acrescenta-se a esse aspecto, o caráter restritivo e focalizador estabelecido pelos

critérios de elegibilidade desses programas, no atendimento de famílias em condição de extrema pobreza e com crianças em idade escolar, deixando de fora as famílias em situação semelhante.

- Por último, a fixação do tempo de permanência e desligamento das famílias nos programas, predominantemente de um a dois anos, torna-se insuficiente para garantir a autonomia das famílias após o período de benefício.

Finalmente, as intervenções, embora sejam importantes, não são suficientes para permitir a criação de uma estrutura de oportunidade social para esses grupos pois, a principal demanda social de nossos pesquisados é a de trabalho e, obviamente, de renda. Neste sentido, torna-se inócua uma política social que não apresente soluções neste campo. Para a integração social de indivíduos e famílias na ordem capitalista por meio dos padrões vigentes de cidadania é necessário inseri-los, antes, no mundo do trabalho, visto ser o trabalho suporte privilegiado de inscrição na estrutura social.

ANEXO 01

História de vida de Cleidimar

Mãe solteira tem 04 filhos, à espera de mais um, fruto de “um dia de namoro”. Lamenta por estar desempregada, não podendo dar “uma vida digna para seus filhos”. Não consegue trabalho, diz que é por não “ter uma boa aparência”. Está sempre “na batalha de uma vaga”, passando por diversas entrevistas para empregos. Separada a aproximadamente 5 anos. Nos primeiros meses de separação seu ex-marido, “assaltante de profissão”, proveu pequena ajuda. Não se tratava de uma pensão alimentícia para seus 04 filhos menores de idade. Logo depois, ameaçado de morte, desapareceu. A última notícia que Cleidimar obteve dele é que teria sido morto numa emboscada no morro do Forte São João mas, não tem certeza.

O provedor da “casa” é seu filho de 12 anos. Entrega pão caseiro todas as manhãs. Seu rendimento é de aproximadamente R\$ 100. O filho mais velho, 14 anos, é o rebelde, “deve estar seguindo o rumo do pai”, acredita.

Mora em Vitória a 18 anos, desde que veio de Governador Valadares, Minas Gerais. Não possui moradia fixa, nem casa própria e nenhum bem material além de algumas peças de roupa. Muda-se de casa em casa, mas sempre no mesmo bairro, a Ilha das Caieiras. Atualmente mora de favor nos fundos da casa de uma amiga no morro chamado Alto da Ilha das Caieiras.

O seu maior temor é a proteção de seus filhos, “se mata muita gente, a segurança é desregulada, não quero ver meus meninos morrendo de graça”.

A sobrevivência da família é atribuída ao Bolsa Escola e ao Vale Gás que, somados aos rendimentos de seu filho, “põe a comida na boca”.

Procura a “bastante tempo” o programa social da Prefeitura de Vitória, o Família Cidadã, cujo benefício é bem mais generoso. Embora esteja cadastrada a 6 meses, não consegue receber o benefício. Não ter moradia fixa, segundo ela, é o que não permite a inserção de sua família no programa.

Sobre o que pensa do mundo é incisiva: “falta humanidade, todo mundo desconfia de todo mundo, ninguém dá uma oportunidade para ninguém”.

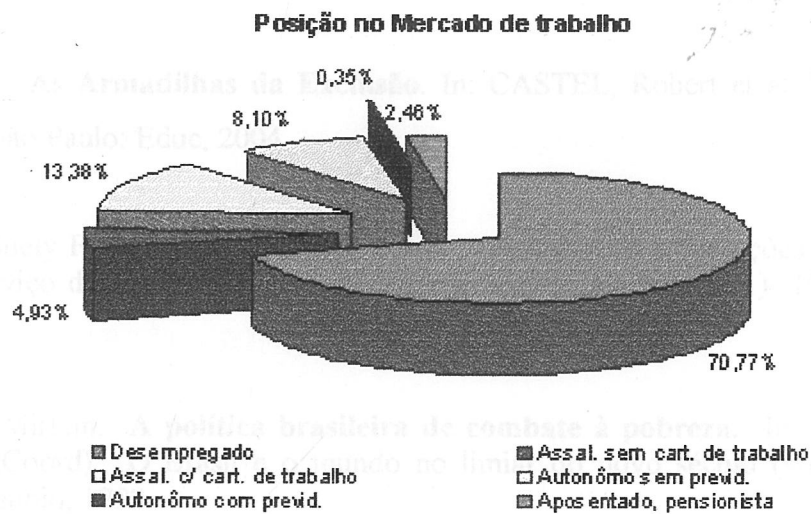
produções, artesanato de conchas e bijuterias. Entretanto não os encara como solução de seus problemas, argumenta que para trabalhar com artesanato é muito difícil. Acostumou-se com sua profissão, doméstica, gostava do que fazia e prefere ser assalariada.

Sobre a crítica que recebeu das assistentes sociais da prefeitura, de estar se acomodando com sua situação, replica, “pensam que a gente quer viver desse dinheiro e não quer trabalhar, mas eu prefiro uma casa para dar faxina. Em vez de curso, por que não me arranjam um serviço?”.

Sua preocupação imediata é o prazo limite, que já havia sido prorrogado, para permanencia no programa. “O dinheiro vai acabar e eu ainda não sei o que vou fazer”, lamenta.

ANEXO 02

Gráfico da situação ocupacional dos atendidos pela SEMAS



REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. **Revista Fórum**. Brasil: Publisher, 2005.

ANDREATA, G. **A Lama Prometida**. São Paulo: O Recado, 1991.

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil: Collor, FHC e Lula**. Campinas: Autores Associados, 2005.

BARROS, Ricardo; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, Rosane. **Pobreza no Brasil: quatro questões básicas**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert. Policy Paper, n 21, 1996.

BAUER, M. e GASKELL, G. (org). **Pesquisa Qualitativa Com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, ed. Vozes, 2002.

BECKER, Howard. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

CASTEL, Robert. **As Armadilhas da Exclusão**. In: CASTEL, Robert et al. **Desigualdade e a Questão Social**. São Paulo: Educ, 2004.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviço de saúde**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 13(1): 103 -107, jan-mar, 1997.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A política brasileira de combate à pobreza**. In: VELLOSO, João Paulo soa Reis (Coord). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século (volume II)**, Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

LIMA, Mário Hélio Trindade de. **Exclusão Social: representações sociais da pobreza urbana no Brasil**. Vitória: Edufes, 2005.

LAVINAS, L. e BARBOSA, M. L. de. **Combate a Pobreza Estimulando a Frequência Escolar:** o estudo de caso do programa Bolsa-Escola de Recife. Dados, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol 43, nº 03, 2000.

LAVINAS, Lena. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão:** contexto atuais. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1º Encontro da Rede URB-AL (documento base), 2003.

HARVEY, D.. **Condição Pós-moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 2002.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Ministério de Administração Federal e da Reforma do Estado, Brasília, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Projeto Terra. Vitória, Gab/Adm/P.Terra, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Histórico da SEMAS. Vitória: PMV/SEMAS, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, Relatório de Gestão Exercício 2003. Vitória: PMV/SEMAS, 2004.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANTANA, Marco A. e RAMALHO, José R. **Além da Fábrica:** trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo, 2003.

SIQUEIRA, M. da P. **Industrialização e Empobrecimento Urbano:** o caso da Grande Vitória 1950 – 1980. Vitória: EDUFES, 2001

SILVA e SILVA, M. O. da; YAZBEK, M. C. e GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SOARES, L. T. **O Desastre Social.** São Paulo: Record, 2003.

SOUZA, Celina. “Estado do Campo” da Pesquisa em Política Pública no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v.18, n. 51, p. 15- 21, 2003.

TOPALOV, C. **Da Questão Social aos Problemas Urbanos:** os reformadores urbanos e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L. C. e PECHMAN, R. Povo, Cidade e Nação: a gênese do urbanismo moderno. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

VAINER, Carlos B. **Pátria, Empresa e Mercado:** notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia et al. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

WACQUANT, L. **Os Condenados da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2001.

ZALUAR, Alba. **Exclusão e Políticas Pública:** dilemas teóricos e alternativas políticas. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. CD-ROM, s/d.