

Fenômeno da pobreza sob a ótica de gestores públicos municipais: características e implicações no desenvolvimento local

The poverty phenomenon from the view of municipal public representatives: characteristics and implications for local development

Fabiana Zanardi¹, Edi Branco da Silva^{1*}, Airton Adelar Mueller¹

RESUMO

O estudo busca compreender as percepções dos gestores públicos municipais acerca da pobreza e de suas implicações no desenvolvimento socioeconômico de seu entorno. Uma localidade, região, ou nação somente pode ser considerada desenvolvida, ou em desenvolvimento, se preza pelos aspectos social, econômico e ambiental. A pesquisa teve como lócus empírico, a região do Médio Alto Uruguai, RS, região essa, marcada por índices de pobreza relativamente altos. A coleta de dados se deu mediante pesquisa de campo, a partir de entrevistas semiestruturadas, apoiada em sete dimensões de análises. Já a interpretação apoiou-se no método da hermenêutica de profundidade. Observou-se determinados perfis de gestores representados por tipologias de pensamentos que podem interferir diretamente no enfrentamento à pobreza e, portanto, na promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Sobressaem-se compreensões conservadoras, quando não reacionárias, e de senso comum, compatíveis com interpretações liberais, enfatizando a responsabilidade individual, a mudança de atitude e a falta de iniciativa dos pobres como principal causa da pobreza na região.

Palavras-chave: Pobreza; Desigualdade Social; Gestores Públicos; Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

The study seeks to understand the perceptions of municipal public managers about poverty and its implications for the socioeconomic development of their surroundings. A locality, region, or nation can only be considered developed, or in development, if it values social, economic and environmental aspects. The empirical locus of the research was the Middle High Uruguay region, RS, which is marked by relatively high poverty rates. Data collection took place through field research, based on semi-structured interviews, supported by seven dimensions of analysis. The interpretation was based on the method of depth hermeneutics. It was observed certain profiles of managers represented by typologies of thoughts that can directly interfere in the fight against poverty and, therefore, in the promotion of local socioeconomic development. Conservative, if not reactionary, and common sense understandings stand out, compatible with liberal interpretations, emphasizing individual responsibility, changing attitudes and the lack of initiative of the poor as the main cause of poverty in the region.

Keywords: Poverty; Social inequality; Public Managers; Local Development.

¹ Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

*E-mail: edybranco@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos têm se ampliado no Brasil importantes estudos sobre desigualdade social e pobreza buscando efetivar políticas públicas capazes de combater ou minimizar seus efeitos. Autores como Souza (2003; 2009; 2013; 2017), Faoro (1989), Cattani (2007), Ribeiro (1995) e Reis (2000), contemplam relevantes obras que aliadas a autores clássicos internacionais como Sen (2000), Weber (1921), Smith (1974), Marx (1980), Rousseau (1991) e Bajoit (2006) refletem importantes bases conceituais históricas presentes atualmente na sociedade.

A partir dos anos 90, as políticas sociais brasileiras passam a constituir um eixo estratégico de atuação e combate à pobreza e à desigualdade social, envolvidas em dois movimentos simultâneos: o primeiro com a criação de políticas específicas de combate à pobreza e o segundo com o redirecionamento das prioridades das políticas de caráter universal, que passam a focalizar suas ações nos mais pobres. Esses dois movimentos ocorrem de forma sincronizada, ligados a um corpo de conhecimentos empíricos e técnicos que se constituem na análise das linhas de pobreza, características dos pobres, índices e mapas que permitem a localização destas pessoas e formas de avaliação de resultados individuais de desempenho (RIBEIRO & RAITANO, 2020; MAURIEL, 2008). A descentralização político-administrativa instituída por meio da Constituição Federal de 1988, alterou o cenário de implementação das políticas públicas no Brasil, transferindo várias responsabilidades do Governo Federal e Estadual para os governos municipais, além de uma autonomia aos municípios na gestão de suas políticas. Este movimento pode ser compreendido pelos gestores municipais como algo positivo, porém existem muitos aspectos a serem considerados, tendo em vista o descumprimento das responsabilidades conferidas aos três entes federados, principalmente com relação ao aspecto financeiro e econômico.

No cerne dos debates sobre as políticas sociais brasileiras, os dois movimentos refletem uma nova forma de analisar a pobreza e a desigualdade social, sendo que as ações passam a ser norteadas com base em pesquisas científicas e indicadores sociais, legitimados pela Constituição Federal de 1988 e demais normatizações vigentes. Este processo não ocorreu de forma desconexa, estando integrado em uma onda neoliberal global e histórica. As políticas universais previstas passam a ser consideradas dispendiosas e substituídas por políticas pontuais, baratas e, sobretudo flexíveis,

configurando-se em ações paliativas colocadas e retiradas convenientemente, sem o amparo constitucional.

Em meio a este panorama se configuram estudos que tratam dos conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza, desigualdade social e desenvolvimento, cujas discussões adquirem importantes debates nas produções acadêmicas, num contexto em que diversas visões teórico-conceituais sobre tais fenômenos sociais disputam espaço explicativo. Ao explorar a conceituação destes termos, parte-se de definições de autores como Sen (2000) e Jannuzzi et al. (2013), que abordam a pobreza de forma multidimensional, caracterizando-a para além da insuficiência de renda, mas por um conjunto de dimensões socioeconômicas que tendem a fragilizar a pessoa que vive nesta condição.

Na compreensão de que a pobreza e a extrema pobreza se encontram em lados opostos com relação à riqueza e que a lacuna existente entre ambas gera a desigualdade social, pensar no conceito de desenvolvimento local, regional e nacional principalmente na dimensão socioeconômica é algo desafiador. Neste sentido, é válido considerar a pobreza enquanto privação de liberdade das pessoas e isto reflete diretamente no desenvolvimento de territórios. Desta forma, se fundamenta a necessidade de estudos nestas dimensões, capazes de reunir conhecimentos e esforços que colaborem para a reflexão e implementação de políticas sociais que venham a interferir positivamente na qualidade de vida e na emancipação social dos grupos mais vulnerabilizados economicamente. “A experiência da pobreza de quem sempre foi pobre pode ser muito diferente da experiência daqueles que passaram a viver nessa condição” (RIBEIRO E RAITANO, p. 01, 2020).

Segundo registros do Ministério do Desenvolvimento Social (2019) as famílias brasileiras em situação de pobreza são aquelas com renda mensal de R\$ 89,01 até R\$ 178,00 *per capita* e as consideradas em situação de extrema pobreza possuem renda mensal inferior a R\$ 89,00 *per capita*. Essas famílias dependem basicamente de programas sociais para manter suas necessidades básicas, principalmente o Programa Federal de Transferência de Renda Bolsa Família. Os 22 municípios que conformam a região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul constituem o Conselho Regional de Desenvolvimento denominado - CODEMAU, implantado em julho de 1991 e instalado no ano de 1992. A população total da região é de 150.813 hab, distribuída numa área de 4.200,03 km² (CODEMAU, 2018). Os dados do Ministério do

Desenvolvimento Social (2018) indicam um total de 2.849 famílias em situação de pobreza, enquanto que as famílias em situação de extrema pobreza equivalem a 6.197. É considerada uma das regiões do Estado com baixo PIB e Idese, apresenta dificuldades quanto a investimentos, criação de novos postos de trabalho e fortalecimento da economia. Em termos de IDH-M, ano 2010, os melhores índices são dos municípios de Frederico Westphalen (0,760), Taquaruçu do Sul e Vista Alegre, ambos com (0,739). comparado ao ano 2000 nenhum dos municípios do Codemau permaneceu no extrato baixo. Em relação à renda *per capita*, nenhum dos municípios do Corede, apresentaram valor superior à renda *per capita* nacional (R\$26.445,72), exceto Dois Irmãos das Missões. Já Frederico Westphalen ficou muito próximo deste valor, mas bem abaixo do Estado. A Ametista do Sul apresentou valor inferior a 1/3 da renda *per capita* do Estado. Codemau possui uma alta taxa de analfabetismo, quase 9,42%, uma das mais altas do Estado. O analfabetismo se concentra principalmente na área rural, situação que decorre do processo de desestruturação e da falta de investimento e atenção ao ensino rural (DIVERIO & SILVA, 2018).

Com base nos indicadores e percepções, busca-se avaliar a compreensão dos gestores públicos municipais acerca da pobreza e de suas implicações no desenvolvimento socioeconômico local, particularmente, na Região do Médio Alto Uruguai”. Visa-se, com isso, identificar se há reprodução de valores históricos, culturais e assistencialistas, e se estes valores implicam manutenção e/ou emancipação social das pessoas em situação de pobreza, bem como suas implicações no desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista que são estes atores que atuam diretamente na implementação e gestão das políticas sociais. São considerados aspectos econômicos, políticos e culturais e sua influência na qualidade de vida das pessoas, principalmente na efetivação de políticas públicas capazes de emancipar os pobres e avançar no desenvolvimento local.

Interessante observar que há poucos estudos que tratam da análise da visão dos gestores públicos municipais, principais responsáveis pela efetivação das estratégias de combate à pobreza e à vulnerabilidade social a nível local. Assim sendo, propôs-se pesquisar e compreender como é vista a pessoa em situação de pobreza no território, se é percebida enquanto sujeito inserido e incluído na sociedade, participando e contribuindo no desenvolvimento da região.

Conforme dito, a pesquisa teve como lócus empírico, a região do Médio Alto Uruguai, RS, região esta que, no contexto do estado, apresenta incidência de pobreza relativamente alta e é povoada por uma mescla de povos, sobressaindo-se os de origem alemã e italiana. Foram 22 municípios abrangidos pelo estudo, cujos gestores, (prefeitos e secretários municipais) da Gestão 2017-2020, foram os sujeitos da pesquisa, totalizando 40 gestores públicos municipais, sendo 18 prefeitos e 22 secretários municipais de assistência social e/ou pastas adjacentes que tenham por incumbência ocupar-se dessa temática. As entrevistas foram realizadas com base em questionário de perfil e roteiro semiestruturado com base nas sete dimensões de análises, as quais foram descritas, interpretadas, reinterpretadas e intituladas de acordo com as diferentes compreensões dos participantes.

A primeira dimensão aborda a compreensão dos conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social. Em seguida apresentam-se as demais dimensões compostas pelos seguintes itens: causas responsáveis pela pobreza das pessoas; os fatores de superação; as especificidades regionais enquanto determinantes ou não de pobreza; os indicadores sociais de pobreza nos municípios e as percepções dos gestores quanto ao programa bolsa família, os serviços e benefícios Socioassistenciais; o controle social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza; os gestores públicos municipais e seu papel no combate à pobreza visando o desenvolvimento. E nas considerações finais, as principais súmulas do trabalho.

As falas dos gestores são identificadas pela sigla (GEP), para os prefeitos, e (SEC) para os secretários municipais, os quais são enumerados de acordo com a ordem das entrevistas, visando preservar a identidade de cada respondente. O referencial metodológico em questão, está ancorado nos pressupostos da Hermenêutica de Profundidade (HP), proposta por John Thompson (2011). Tal proposta prevê três fases: a Análise Sócio-Histórica (reconstruir as condições sociais e históricas de produção), Análise Formal ou Discursiva (ciclos específicos e direcionados) e Interpretação/Reinterpretação (síntese criativa dos resultados das etapas anteriores), partindo das evidências empíricas, com impulso à compreensão do mundo social e à construção de saberes que possuam um potencial crítico, de sentido emancipatório.

O fenômeno da pobreza e os gestores públicos: Conexões de sentido

Diferentes abordagens vêm sendo empregadas na literatura brasileira e internacional para estudo e mensuração do fenômeno da pobreza, extrema pobreza e desigualdade social. Jannuzzi et al (2013) aponta que o fenômeno pode, por exemplo, ser entendido como expressão da insuficiência de renda disponível: pobreza monetária; como insuficiência no acesso e consumo de alimentos: desnutrição, subalimentação ou insegurança alimentar. Também, segue o autor supracitado, dizendo que há concepções alicerçadas na percepção da pobreza como a não satisfação de necessidades básicas monetárias e não monetárias dos indivíduos (pobreza multidimensional); bem como estudos que tomam a pobreza como fenômeno de privação relativa e não absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas: pobreza relativa; e estudos que investigam a pobreza a partir do posicionamento autodeclarado dos indivíduos: pobreza subjetiva.

O enfrentamento à pobreza e à desigualdade social se tornou um dos mais relevantes temas de agenda do Estado Brasileiro, em inícios do atual milênio, visto que as alternativas de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento social, bem como a implementação efetiva de políticas públicas nesta área assumiram lugar de destaque, sem precedentes históricos reconhecíveis no país.

Na análise de Sen (2000), respaldada no conceito de pobreza multidimensional, introduz parâmetros fundados nos princípios da justiça social, em conjunto com a criação de um novo conceito de bem-estar, considerando a pobreza um fenômeno não mais restrito a meios e recursos que os indivíduos possuem, mas que abrange sua liberdade de escolha em relação à sua proposição de vida. O autor evidencia a centralidade da liberdade individual e a força das influências sociais sobre ela, destacando várias fontes de privação das liberdades como pobreza, tirania, carência de oportunidades, Estados repressivos e negligência dos serviços públicos. Em “Desigualdade Reexaminada”, Amartya Sen examina as formas de análise dos arranjos sociais, confrontando a ideia de igualdade com dois tipos de diversidade: a heterogeneidade básica dos seres humanos e a multiplicidade de variáveis relativamente às quais a igualdade pode ser avaliada.

A percepção multidimensional da pobreza se refere à mudança do foco exclusivo de ausência de renda e de bens para o que as pessoas são capazes de fazer com suas rendas e bens, suas liberdades e capacidades de escolhas (SEN, 2000). A multidimensionalidade enquanto principal característica da pobreza contém múltiplas formas além da insuficiência de renda, incluindo insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade,

pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia, entre outras. Na visão de Tocqueville (1991), a problemática da pobreza não possui uma causa única, pois resulta da condição do progresso das sociedades humanas.

Em linhas gerais, a visão liberal, para além da Amartya Sen, coloca o pobre como marginal, atribuindo sua condição como responsabilidade individual, ou seja, à sua pouca força de vontade em progredir. Tal perspectiva enxerga o pobre como o principal responsável pelo seu fracasso, eximindo a responsabilidade do Estado em intervir na realidade da humanidade (SIMMEL & IVO, 2008; SOUZA, 2009).

Já a visão estrutural marxista enxerga o pobre como explorado, comparando a história da humanidade à história de luta de classes, onde as questões relativas à pobreza seriam resolvidas apenas com a classe do proletariado e a burguesia se confrontando pelo fim da pobreza e da desigualdade social. Para Marx (1980), no capitalismo o crescimento da riqueza produz, obviamente, o crescimento do pauperismo, o qual atribuiu o nome de “lei geral absoluta da acumulação capitalista” (1980, p. 747). O marxismo estrutural postula que o Estado funciona para servir aos interesses da classe capitalista. Com base nas obras de Engels e Lênin, os marxistas estruturais postulam a ideia de que o Estado é um mecanismo de regulação do conflito de classes, a tensão irreconciliável entre o proletariado e a burguesia. Alves (2018), afirma que a filosofia marxista continua atual, especialmente no que diz respeito à crítica ao funcionamento do sistema capitalista e à denúncia das desigualdades sociais da sociedade urbano-industrial. Piketty (2014) afirma que ao debater sobre desigualdade no capitalismo, é indispensável tratar de categorias como a renda e a riqueza. A renda consiste no aspecto que atrai grande parte dos estudiosos, porém é preciso investigar os rendimentos gerados pelo capital, e não somente a renda auferida por meio dos salários. O autor defende o uso desses termos, definindo "capital", "riqueza" e "patrimônio" no intuito de que sejam vistos como sinônimos (PIKETTY, 2014, p. 53).

Se o pobre é visto pelos gestores públicos como uma pessoa carente, que necessita da assistência do Estado, ele acaba sendo considerado um elemento instável para um perfil de políticos com pensamento paternalista (ANDRADE;1989). Aqueles que adotam esta concepção negativa do pobre acabam por atribuir ao Estado um papel dual, isto é, de pacificar e neutralizar o potencial desestabilizador dos pobres, através das políticas de redistribuição de renda, e paralelamente proteger a nação desta população considerada

perigosa aos aparatos policiais e judiciários, pois se encontram mais suscetíveis a criminalidade e violência (ANDRADE, 1989).

Na análise de Gimenes, Ripari e Ribeiro (2013), desconsiderar a influência dos gestores públicos no processo político seria, no mínimo, ingênuo, pois seus valores importam mais do que o da população em geral. Querendo ou não, estas pessoas estão no comando do processo decisório e suas decisões afetam um grande número de pessoas. Se a cultura política deve ser considerada um importante fator explicativo para os fenômenos políticos contemporâneos, os valores, crenças e atitudes daquelas pessoas que estão mais diretamente envolvidas nos processos políticos, possuem uma relevância maior.

O dimensionamento da extrema pobreza depende de decisões indispensáveis sobre o valor das linhas de extrema pobreza, dos procedimentos adotados no cômputo da renda disponível, e da precisão da coleta de informações sobre rendimentos ao longo do tempo (JANNUZZI, 2013). A mensuração da pobreza não se dá somente pela perspectiva conceitual, mas das dificuldades metodológicas à análise dos indicadores associados a essas perspectivas, decorrentes de outras dimensões de análise em termos de condições de vida.

O fenômeno da pobreza e os gestores públicos municipais: Dimensões de análise

Dimensão 1: Os conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social

Na primeira dimensão o entendimento dos conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social possuem implicações práticas, pois a forma como os gestores percebem estes fenômenos impacta diretamente na formulação e implementação das principais políticas públicas implementadas nos municípios. Sen (2000), a pobreza se trata de um conceito multidimensional cujo enfrentamento vai além do crescimento econômico, mas na superação das privações de diversas ordens. A extrema pobreza se caracteriza pelo não acesso aos meios básicos de sobrevivência, incluindo alimentação, moradia, saneamento básico, vestuário e acesso às principais políticas públicas, sendo medida por meio de linhas. Autores como Januzzi et al. (2013), Sen (2000), Bedin (2006), Castel (2006), Souza (2009; 2017) e Campello e Mello (2014), fazem importantes reflexões acerca dos termos pobreza e extrema pobreza, definindo inclusive algumas

visões teóricas conceituais como a liberal e a estrutural marxista e suas formas de ver a pobreza.

A riqueza é compreendida como a abundância na posse de bens materiais, incluindo propriedades móveis e imóveis. Os estudos de Duayer e Schneider (2011) analisam a influência das teorias de David Ricardo, John Locke, John Stuart Mill e posteriormente Karl Marx. Neste aspecto se identifica dois tipos de riquezas, sendo a monetária e a riqueza das relações humanas. Estudos de Rousseau (1991), Stiglitz (2012), Piketty (2014), Cattani (2007) e Souza (2013), acentuam as relações de poder entre as classes sociais, a dominação exercida pelo Estado e a visão da sociedade numa compreensão da intensidade na diferença entre ricos e pobres. Esta diferença extrema se caracteriza pela desigualdade social nas sociedades capitalistas, onde a maioria das pessoas não possui o necessário para viver com qualidade e dignidade e uma minoria detém a riqueza extrema.

Dimensão 2: as causas responsáveis pela pobreza das pessoas

Interpreta-se que para combater o fenômeno da pobreza, extrema pobreza e desigualdade social, redistribuindo parte da riqueza que a minoria detém, torna-se precípua conhecer as causas responsáveis pela pobreza das pessoas, pois ao absorver este processo será possível identificar fatores de superação.

Nos moldes dos ideários liberais, o pauperismo é entendido como falta de sucesso nas relações que os sujeitos propõem na luta pela sua sobrevivência. Assim, se passa de um fenômeno coletivo para uma realidade onde o indivíduo é cada vez mais responsável pela sua miséria. O fato de viver na pobreza deve-se a sua pouca força de vontade, falta de empreendedorismo, para reverter a sua situação, “todos são livres”, têm as mesmas chances, “os pobres são preguiçosos”, não possuem vontade para trabalhar, falta-lhes coragem para enfrentarem os seus problemas. Tal perspectiva liberal atribui as causas da pobreza como responsabilidade única dos indivíduos (CASTEL, 2006).

Neste sentido, procurou-se identificar se existe ou não compreensão dos gestores públicos com relação às dimensões pesquisadas neste enfoque liberal. Na visão estrutural marxista, o pobre é visto como explorado e vitimizado por um sistema social. Para os Marxistas, a história da humanidade seria precisamente a história da luta de classes e, portanto, as questões relativas à pobreza só seriam resolvidas na medida em que houvesse uma verdadeira luta de classes, onde proletariados e burgueses se confrontariam na luta final pelo fim da pobreza e da desigualdade social (CASTRO et al., 2009).

Dimensão 3: Fatores de superação da pobreza

As implicações práticas do entendimento dos fatores de superação da pobreza, extrema pobreza e desigualdade social podem refletir no comprometimento dos gestores públicos municipais quanto a sua motivação em propor estratégias de combate ou simplesmente atribuir esta responsabilidade unicamente à pessoa. Este processo vem ao encontro do que Andrade (1989) atribuiu enquanto tipologias associadas ao político paternalista, empreendedor ou moralizante, principais responsáveis pela condução da máquina estatal. Faz-se necessário perceber se as especificidades regionais se constituem como determinantes ou não de pobreza, tendo em vista aspectos históricos, de colonização, culturais, étnicos e educacionais que podem interferir no entendimento e principalmente na execução de ações voltadas à emancipação social dos grupos mais vulnerabilizados.

Dimensão 4: Especificidades regionais

Em relação às especificidades regionais, principalmente a cultura, a etnia, a renda, a escolaridade e o modo de vida das pessoas podem se constituir determinantes ou não de pobreza e de desigualdade social, implicando no desenvolvimento socioeconômico local. Há necessidade de maior reflexão por meio de estudos científicos que possam contribuir na compreensão de como a sociedade e entre ela os gestores públicos municipais identificam este processo.

Apesar de vasta e ampla, a cultura brasileira torna-se símbolo de status para as elites, que definem aquilo que deve ou não ser consumido, eliminando o que não foi selecionado, sendo que a considerada rica cultura popular faz contraste com a população desprovida dos insumos básicos para sua sobrevivência. Nesse sentido, a concepção diversa da cultura brasileira pode resultar em um olhar equivocado quanto à não existência de mazelas sociais (VELASCO, 2018), como a desigualdade social, o elitismo cultural e o próprio racismo.

Além dos indicadores socioeconômicos existem especificidades relacionadas às falas e hábitos pejorativos incorporados ao cotidiano das pessoas (PORFÍRIO, 2018) que tendem a reforçar essa forma de racismo, visto que promovem a exclusão e o preconceito mesmo que indiretamente (SOUZA, 2017, 2009, 2000).

Dimensão 5: Os indicadores sociais de pobreza nos municípios, o Programa Bolsa Família e os Serviços e Benefícios Socioassistenciais

O estudo dos indicadores sociais permite aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais, tornando-se elo entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados (JANNUZZI, 2002).

As implicações práticas desta dimensão refletem diretamente nas principais políticas de combate à pobreza executadas nos Municípios por meio da Assistência Social, voltadas às pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza identificadas por meio do Cadastro Único. Nestas perspectivas, parte-se da importância do entendimento dos gestores públicos municipais acerca da atribuição aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais para a superação da pobreza, extrema pobreza e desigualdade social. Os indicadores sociais de pobreza nos municípios, o Programa Bolsa Família e os Serviços e Benefícios Socioassistenciais se constituem na medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico no campo da pesquisa acadêmica ou programático quando na formulação de políticas. Seus objetivos são subsidiar atividades de planejamento público e de formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil.

No início do novo milênio, o debate sobre a pobreza começa a ter destaque em âmbito internacional com a Agenda 2030 que afirma o compromisso com o desenvolvimento sustentável assinado por 193 países em setembro de 2015, a qual estabelece que: “a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global, requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável”, com o comprometimento de que “ninguém seja deixado para trás”. Em paralelo, a partir da crise financeira de 2008, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL define a igualdade como eixo estruturante e norteador das ações para os países da região (BIELSCHOWSKI; TORRES, 2018). Neste âmbito, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal trata-se de uma ferramenta de identificação e seleção de famílias de baixa renda para inclusão em ações e programas sociais, entre eles o Programa Bolsa Família (PBF), o qual é tecnicamente chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos, pois consiste na ajuda financeira destinada às famílias pobres (definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 89,01 a R\$ 178,00) e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes e

crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. Ressalta-se que o intuito central do PBF é quebrar o ciclo geracional da pobreza a curto e longo prazo através de transferências condicionadas de renda (BRASIL, 2018).

Segundo Relatório de Erradicação da Pobreza da Organização das Nações Unidas, o Bolsa Família foi considerado um dos principais programas de combate à pobreza do mundo, tendo sido nomeado como um esquema anti-pobreza originado na América Latina que está ganhando adeptos por todo o mundo, conforme revista britânica *The Economist*. Ainda de acordo com a publicação, os governos de todo o mundo estão de olho no programa, pois o mesmo amplia, sobretudo, o acesso à educação, a qual representa a melhor arma no Brasil ou em qualquer lugar do mundo, contra a pobreza (ONU, 2017).

Com relação aos serviços socioassistenciais destaca-se o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que juntamente com o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os programas, projetos e benefícios socioassistenciais, materializam as ações da proteção social básica da Política de Assistência Social. As ações de proteção social básica organizam-se em torno do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), uma unidade pública estatal e descentralizada da Política de Assistência Social. Cabem aos CRAS duas funções exclusivas: gestão territorial e execução do PAIF, sendo que a gestão territorial responde à diretriz de descentralização político-administrativa e tem por objetivo atuar preventivamente (BRASIL, 2016).

Proteção Social Especial tem o objetivo de contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, o fortalecimento de potencialidades e aquisições e proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de risco pessoal e social, por violação de direitos. Nos municípios que possuem o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o serviço é executado nestes locais, porém, os municípios que possuem apenas os CRAS, acabam absorvendo as duas demandas: básica e especial (BRASIL, 2011). O Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Para ter direito, é necessário que a renda por pessoa do grupo familiar seja menor que 1/4 do salário mínimo vigente. Por se tratar de um benefício socioassistencial, não é necessário ter contribuído para o INSS para

ter direito a ele. No entanto, este benefício não paga 13º salário e não deixa pensão por morte (BRASIL, 2018).

Com a unificação dos principais programas sociais, o Brasil passou a um novo patamar, onde as políticas públicas de combate à pobreza passaram a fazer parte de uma estratégia nacional multidimensional coordenada para a superação da pobreza em todo o território brasileiro. Integraram-se os serviços, programas, projetos e (ZANARDI et al., 2019) benefícios da Proteção Social Básica, Especial e da Gestão implementados e cofinanciados nos municípios brasileiros de forma integrada e intersetorial. Torna-se importante, porém, conceber a resolutividade deste processo na inclusão social e emancipação da pessoa em condição de pobreza.

Dimensão 6: O Controle Social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza

O Controle Social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza possuem implicações práticas indispensáveis, e com base nos aspectos históricos e legais identificados por autores como Lock (2004), Souza (2004) Rover e Fogollari (2005), Currello (2012) e pela própria Constituição Federal Brasileira de 1988 reforçam o embasamento teórico. As políticas de proteção social estatal vêm sendo executadas no Brasil desde a década de 30 do século passado, no Governo Getúlio Vargas, porém, até a década de 80, a regulação do Estado brasileiro tem sido descontínua, fragmentada e pontual, muito longe de instituir um modelo de Estado de Bem-Estar Social. A rearticulação da sociedade civil nos anos 80 viabilizou a conquista de direitos sociais básicos, legitimados pela Constituição Federal de 1988. “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição” (BRASIL, 1988).

A partir da Constituição Federal de 1988 e outras normativas legais, as políticas públicas voltadas ao atendimento e inclusão social das pessoas passam a ser implementadas sob o controle social realizado principalmente pelos Conselhos Municipais. Feitas essas observações conceituais, esta pesquisa empírica busca identificar a visão dos gestores quanto à atuação dos conselhos, se estes se caracterizam como parceiros na gestão pública ou existem por mera formalidade legal no sentido de ser exigência para aprovação de relatórios, planos e prestações de contas.

Dimensão 7: O papel dos gestores públicos no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico local

Vale considerar que a análise decorrente do posicionamento, dará suporte à dimensão que abordará o papel dos gestores públicos no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico local. Observa-se, para tanto, que o conceito de desenvolvimento utilizado em discursos políticos tende a mencionar crescimento econômico e progresso, porém, o significado do termo vai mais além, incluindo o campo econômico e os aspectos sociais, políticos e ambientais. Na análise de Sen (2000) desenvolver significa não somente a melhoria das condições materiais da vida das pessoas de uma determinada região/área/cultura, que assegurar-lhes o bem-estar social, incluindo a garantia da dignidade humana para todos, além da liberdade racional, democrática, humana e ética e do meio ambiente (BAPTISTA, 2009). Sen (2000), além de defender a participação do Estado, defende a atuação do mercado na vida dos cidadãos para que, de fato, ocorra o desenvolvimento social. Numa concepção liberal sobre os conceitos e causas da pobreza atribui-se a responsabilidade única à própria pessoa, assimilando a pobreza como um fenômeno natural. Enquanto a concepção não liberal, identifica a responsabilidade do Estado no combate à pobreza e à desigualdade social. Neste ponto, Rousseau (1991) salienta o papel do Estado, das leis e governos que nasceram num cenário de desigualdade social para justificar e proteger a riqueza e o poder e não para beneficiar os menos favorecidos. Da mesma forma, uma percepção conservadora apresenta outros desdobramentos impactando diretamente na forma como os gestores públicos atribuem sua responsabilidade no enfrentamento diferenciado da pobreza e na promoção do desenvolvimento.

Perfil dos gestores públicos municipais

Com relação às faixas etárias dos sujeitos da pesquisa, os prefeitos entrevistados possuem idade entre 30 a 60 anos. Dos secretários municipais entre 20 a 60 anos. O maior número destes gestores está nas faixas etárias dos 40 aos 60 anos, correspondendo a 68% dos prefeitos e secretários. Estes dados remetem à interpretação inicial de que na região não há predominância de jovens gestores, porém, representantes de meia-idade, característica presente em alguns partidos de direita que defendem o conservadorismo e o liberalismo. De maneira geral, os munícipes consideram positiva a atuação de profissionais mais velhos, apesar de alguns aspectos negativos, como inflexibilidade e resistência a treinamentos, terem sido apresentados por eles.

Constata a predominância masculina nos cargos de prefeitos e feminina nos cargos de secretárias. região é totalmente administrada por gestores públicos com ascendência alemã europeia, os quais carregam legado cultural relacionado a costumes, gostos e tradições que interferem em seus modos de pensar e agir. Todos declararam ser da raça branca. Há predominância de prefeitos com ensino médio e curso superior, fator importante ao analisar que a formação destes representantes possui impacto decisivo em suas formas de ver e refletir a realidade. Quanto às áreas de formação prevaleceu a Administração e o Direito. 68% dos secretários possuem curso superior, predominando as formações em educação e serviço social, relacionadas às áreas humanas e sociais. A partir das características gerais apresentadas a respeito da região do CODEMAU, apura-se que é constituída por municípios de pequeno porte I, com exceção de apenas um município que é Frederico Westphalen, que possui população superior a 20.000 habitantes. Estas cidades foram colonizadas por imigrantes europeus, açorianos e indígenas com maior predominância de população residente no meio urbano.

A percepção dos gestores públicos municipais sobre as sete dimensões: a voz dos gestores

Dimensão 1: Compreensões sobre os conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social

Dimensão 1a: Compreensões sobre os conceitos de pobreza:

Dos 18 prefeitos entrevistados, 90% entendem a pobreza como a falta de recursos financeiros disponíveis para as pessoas e suas famílias manterem suas despesas básicas e assim possuem qualidade de vida. Para os gestores a pobreza é caracterizada pelas “pessoas que não conseguem viver com qualidade de vida” (GEP 01), atribuindo ao conceito “aquelas pessoas que não têm condições de sobrevivência, não têm o necessário para sustentar suas famílias” (GEP 10).

Verificam-se nestas falas duas expressões que chamam atenção, sendo a primeira se referindo a “viver com qualidade” e a segunda “aquelas pessoas”. Sobre viver com qualidade de vida para Campello e Mello (2014), as pessoas precisam ter acesso não só à renda, mas à segurança alimentar e nutricional, escolarização e formação profissional à altura das exigências do mercado, fortalecimento dos vínculos familiares e sociais, além

de saneamento básico e moradia de qualidade. Este conjunto definirá a qualidade de vida das pessoas. Para os prefeitos o conceito de pobreza se refere à qualidade de vida num aspecto voltado à renda.

A expressão “aquelas pessoas” reflete a análise no sentido de distância, de estarem separadas e excluídas do meio social. Reis (2000) aborda a capacidade de empatia das pessoas no sentido de colocarem-se no lugar do outro, afirmando que a diferença social e moral faz com que essa capacidade decresça significativamente, em função da distância entre ricos e pobres. *“Pobreza é como a pessoa se vê no seu ambiente. Pobre de renda, cultura, espiritualidade, experiência de vida [...] Muito mais que o link do dinheiro”* (GEP 03). Esta definição está amparada na multiplicidade do conceito de pobreza, analisada por Amartya Sen.

Dos 22 secretários municipais entrevistados, 40% entendem o conceito de pobreza como a carência de recursos financeiros para poder acessar aquilo que é primordial e prioritário para as famílias, 20% à falta de oportunidade e emprego, 18% ligaram o conceito não somente à ausência de renda, mas à pobreza de espírito, inteligência e conhecimentos, 12% associaram ao capitalismo e divisão das classes sociais e 10% como pessoas acomodadas que são pobres por opção e preferem viver no assistencialismo.

Identifica-se nesta análise que os prefeitos demonstram visões que oscilam entre ser conservador e liberalismo quando se referem à renda, enquanto que os secretários têm uma visão voltada ao aspecto multidimensional que forma o conceito. Esta diferenciação nos entendimentos pode estar relacionada à própria posição social ocupada pelos prefeitos, cujos perfis relacionados à renda e formação diferem do perfil identificado nos secretários.

Dimensão 1b: Compreensões sobre os conceitos de extrema pobreza:

80% do contingente de prefeitos entrevistados definiram como as pessoas que não possuem renda e condições mínimas para alimentar-se, vestir-se e morar com dignidade. *“Aquelas pessoas inseridas nos programas sociais, que não conseguem sobreviver por si próprias, não possuem qualificação e precisam do apoio do poder público”* (GEP 02), o conceito está *“relacionado ao dinheiro, a não ter o mínimo para comer, vestir e ausência de direitos humanos essenciais”* (GEP 03). Outro participante define a extrema pobreza como vivenciada por: *“Aquelas pessoas que estão passando fome”* (GEP 08). 10% dos gestores afirmaram que esta realidade não existe na região, apenas em grandes centros,

pois se trata de moradores de rua, andarilhos e pessoas que dependem da ajuda de terceiros. *“Extrema pobreza é o morador em situação de rua, andarilho que depende exclusivamente da ajuda de terceiros”* (GEP 18). Outros gestores associaram o conceito àquelas pessoas que não querem sair desta situação, não querem trabalhar e dependem do poder público por meio de programas sociais para sobreviver: *“Não tiveram oportunidade, mas não querem mudar, esperam tudo do poder público e não buscam um trabalho”* [...] (GEP 04). Um percentual de 5% não conseguiu definir o conceito.

A interpretação destes relatos remete a expressões utilizadas pelos prefeitos, sendo: *“aquelas pessoas inseridas nos programas sociais e que precisam do apoio do poder público.”* Novamente se identifica a distância entre gestores e as pessoas em situação de extrema pobreza. Por outro lado, preocupa a noção de desconhecimento da realidade existente no município, mesmo tendo acesso aos indicadores que apontam para a extrema pobreza, alguns prefeitos afirmaram não possuir em seus municípios. Outra expressão que chama atenção é o reconhecimento de falta de oportunidade, a convicção de *“não querer sair da condição de extrema pobreza”* o que remete ao entendimento de naturalização do fenômeno por parte destes gestores, e até mesmo uma visão preconceituosa, o que Souza (2017), identifica como efeito da reprodução da escravidão no Brasil atentando para a existência da inferioridade social do ser humano, tratando o pobre como uma coisa na qual sua dor e sofrimento não são levados em conta.

Dos secretários municipais entrevistados, 70% atribuíram a ausência das condições mínimas de sobrevivência e de direitos básicos em maior grau que a pobreza. *“É não ter nada, nenhuma condição de vida”* (SEC 09). *“A extrema pobreza é a falta de acesso a todas as políticas públicas que o município oferece”* (SEC 12). Para 15% dos entrevistados, a extrema pobreza está relacionada às pessoas que além da pobreza monetária são pobres de cultura, de liberdade, de vínculos familiares e interesse em sair desta condição. 10% como sendo usuários da assistência social que necessitam dos serviços, benefícios, programas e projetos para sobreviver.

A extrema pobreza não se limita somente à questão monetária, do recurso, da renda, ela se limita à questão da orientação, do apoio familiar, da educação, do acesso a essa educação e do impulso, do receber o impulso da família, porque tudo começa na família [...] (SEC 07).

A interpretação do conceito por parte dos secretários chama atenção para a expressão falta de acesso a todas as políticas públicas que o município oferece. Conforme os indicadores socioeconômicos considerados neste estudo, mais de 90% das pessoas em situação de extrema pobreza estão vinculados ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e entre eles o Programa Bolsa Família. Portanto, utilizam as políticas públicas ofertadas pelo município. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social (2018), o número total de famílias em situação de pobreza nos municípios do CODEMAU foi de 2.849, enquanto que as famílias em situação de extrema pobreza equivalem a 6.197 (MDS, 2018). Por outro lado, alguns gestores reconhecem que as pessoas em situação de extrema pobreza são as que estão vinculadas aos serviços, programas e benefícios socioassistenciais desenvolvidos nos municípios.

Existe clareza e semelhança entre as falas dos prefeitos e secretários, no sentido de apreender que a extrema pobreza se relaciona à ausência ou ao acesso muito restrito aos meios básicos de sobrevivência. Esta análise tende a refletir o que os autores Bedin e Castel (2006) abordam sobre o peso que as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza carregam sobre si, além da privação econômica, cultural e social.

Dimensão 1c: Compreensões sobre os conceitos de riqueza:

Um percentual de 70% definiu como acesso a recursos financeiros que proporcionam às pessoas viver bem, com conforto e usufruindo de privilégios e oportunidades. “As pessoas que hoje vivem em condição de maior conforto, são as que se esforçaram, estudaram e continuam se qualificando [...] são as que geram empregos nos municípios” (GEP 02). 10% relacionaram às pessoas que se esforçaram e mereceram estar nesta condição seja por méritos de estudo, trabalho ou herança familiar. 5% afirmaram que riqueza não está apenas relacionada à renda, mas na percepção do próprio sujeito no ambiente em que vive e na sua qualidade de vida. Para 5% dos entrevistados a riqueza está relacionada às pessoas que detêm o poder, conforme relato: “Pessoas abastadas, que têm muitos recursos e possuem o poder em suas mãos” (GEP 08). 5% definiram como pessoas que vivem bem com o que ganham e sabem administrar o dinheiro, não se tratando de quantidade apenas. “Pessoas mais privilegiadas com ganho necessário para evoluir economicamente com vida de boa qualidade” (GEP 10). Outros 5% não definiram o conceito dizendo que em seus municípios não existem pessoas na condição de riqueza. Nota-se uma tendência ao atribuir o conceito de riqueza às pessoas

que se esforçaram, estudaram e se qualificaram atribuindo um mérito a estas pessoas. A expressão “geram empregos nos municípios” apresenta uma leitura liberal, atribuindo os ricos como empresários, além de atribuir-lhes unicamente a responsabilidade por sua condição.

Em relação aos secretários, 50% atribuíram o conceito às pessoas bem estruturadas financeiramente, dispendo de posses e vivendo confortavelmente bem. 25% atribuíram a riqueza aos valores morais, conhecimento, convivência familiar e qualidade de vida, não se tratando apenas de recursos financeiros, enquanto 15% definiram como sendo mérito de quem trabalhou, lutou e mereceu dispor de posses e 10% não souberam responder.

Dimensão Id: Compreensões sobre os conceitos de desigualdade social:

A respeito do conceito de desigualdade social, 90% dos prefeitos definiram como sendo a diferença extrema entre as classes sociais, onde uns ganham demais e outros não têm nada. “*É o extremo nas diferenças entre as classes sociais [...] quem ganha muito faz de tudo para ganhar cada vez mais*” (GEP 01). Os gestores atribuíram ao conceito o capitalismo como fator responsável pela desigualdade social. O restante dos gestores definiu ser um conceito muito amplo, havendo necessidade de ações sociais públicas não assistencialistas que venham a emancipar o pobre, enquanto outros não esclareceram o conceito. “*Uns têm demais e outros de menos. O papel do gestor é igualar condições, tentar fazer com que o pobre tenha vida digna e o rico reparta parte do que tem*” (GEP 06). Neste passo, o gestor se coloca enquanto responsável em igualar condições, percebendo a importância de seu papel neste processo, identificando-se assim o perfil de político empreendedor que na Teoria de Schumpeter (1982), é caracterizado por líderes que se importam com os objetivos de um grupo e empregam tempo, energia e recursos financeiros porque percebem uma oportunidade de transformar esse investimento em algo pessoalmente gratificante (CAPELLA, 2016).

Em se tratando dos secretários, 75% definiram como sendo a diferença extrema entre as classes sociais. “*A desigualdade social é o desequilíbrio entre a condição de pobreza e riqueza*” (SEC 10). 15% atribuíram como sendo um desafio para o gestor municipal. 5% atribuíram o conceito ligado diretamente à corrupção entre o restante que não definiu a desigualdade social. “*A desigualdade é histórica, uns mandam, outros obedecem*” (SEC 03). Há semelhanças nas respostas de prefeitos e secretários ao

conceituar a desigualdade social, vindo ao encontro das análises de Rousseau (1991), Stiglitz (2012), Piketty (2014), Cattani (2007) e Souza (2013), que abordam as classes sociais, as relações de poder exercidas pelo Estado e a diferença extrema entre ricos e pobres, associada especificamente ao sistema capitalista.

A conceituação dos termos pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social relatadas pelos entrevistados remetem a considerar aspectos que partem do ponto de vista econômico, cultural e social à análise, pois ao conceituar cada vocábulo os gestores municipais passam a atribuir causas e fatores responsáveis pela pobreza das pessoas.

Dimensão 2: Compreensões sobre as causas responsáveis pela pobreza das pessoas na compreensão dos gestores públicos municipais

O pensamento liberal atribui às causas da pobreza como “culpa do pobre”, da pessoa que vive a condição de pobreza e não se esforça para superá-la, enquanto que outras correntes como o pensamento estrutural marxista defende que o pobre é vitimizado por um sistema capitalista que o oprime. Este item busca analisar a opinião dos entrevistados sobre os fatores responsáveis pela pobreza das pessoas, se esta é oriunda do próprio indivíduo, do Mercado, do Estado, se existe uma causa única ou várias causas concomitantes.

Verifica-se a predominância no entendimento dos prefeitos acerca da responsabilidade individual e falta de iniciativa dos pobres como principal fator e causa da pobreza das pessoas, com proporção de 70% das respostas.

Acredito que nos últimos anos as condições foram dadas para todos, mas algumas pessoas acabam não aproveitando as oportunidades que têm [...] muitas pessoas acabam ficando sedentárias, ficam no seu espaço e não querem aventurar e buscar novas alternativas para inserir no mercado de trabalho ou simplesmente estar se colocando à disposição [...], gostam muito de ficar em casa esperando que as coisas aconteçam, que o poder público ou alguém passe pela frente da sua casa e o ajude [...] (GEP 14).

Constata-se neste discurso uma postura liberal, porém, ao se referir [...] “*nos últimos anos as condições foram dadas para todos*” se identifica que o gestor reconhece um progresso histórico nas políticas públicas, porém, não se deu conta deste fato e

manteve o posicionamento de atribuir exclusivamente ao pobre a responsabilidade pela sua condição. Obtém-se assim, um discurso paternalista onde o pobre é visto como dependente da sociedade e do poder público (ANDRADE, 1989).

Em segundo lugar estes mesmos gestores atribuíram além da responsabilidade individual a falta de formação educacional e qualificação profissional das pessoas como fatores determinantes: “*a oportunidade passa pela educação, aí está o grande problema: a falta de formação das pessoas para buscar as oportunidades [...]*” (GEP 01).

Em tempos de globalização as causas da pobreza vão muito além da classificação de renda das pessoas (ABREU, 2012), pois fatores como a incapacidade de sustentar-se a si próprios e à sua família devido ao baixo rendimento econômico, reproduzem um círculo vicioso onde o não acesso às políticas básicas de saúde, infraestrutura e principalmente educação faz com que famílias pobres e muito pobres coloquem no mundo filhos com desvantagem à nascença, pois o são de mães sub ou mal nutridas, analfabetas ou com escolarização mínima. Assim o círculo vicioso da pobreza se reproduz. Foram elencados em menor proporção fatores como falta de oportunidades destas pessoas por parte do Estado, valores culturais e familiares e assistencialismo e clientelismo político.

[...] Existem dois casos: o primeiro, aquele que não quer sair da pobreza, por comodismo e o conforto [...] o segundo, por conta do Estado que apoia e gera condições para que isso permaneça (GEP 18).

[...] A pobreza vem da nossa cultura, da dominação, da escravidão... daqueles que não sabem ser chefe e muito menos empregado. Por exemplo: se tem alguém mandando e gritando ele produz, mas se deixar livre para trabalhar ele não produz [...] (GEP 08).

Os discursos apresentam uma associação cultural à pobreza, vindo ao encontro do que Souza (2013) relata quanto ao pertencimento de classe o qual proporciona o acesso positiva ou negativamente privilegiado, sendo que a sociedade moderna se legitima e aparece como justa e igualitária pelos injustiçados e humilhados por ela. Para o autor é o pertencimento de classe a questão mais importante da vida social, pois isto vai definir a aceitação da pessoa na sociedade como seu acesso privilegiado a qualquer bem material e aos recursos escassos como ideais de respeito, cultura e prestígio.

A maior predominância na definição dos fatores responsáveis pela pobreza por parte dos secretários está na desigualdade social totalizando 45% das respostas. Os gestores atribuíram este percentual ao capitalismo, na má distribuição de renda, o que se

constata uma leitura mais macro, não focada somente no indivíduo. A segunda maior predominância com 30% das respostas se refere ao assistencialismo por parte das pessoas em situação de pobreza - as que se acomodam e não buscam se emancipar para não perder benefícios sociais. Concentra-se numa leitura individual, diferente da macro, atribui novamente a causa da pobreza exclusiva à própria pessoa, caracterizando-a como assistencialista, no sentido de esperar e se acomodar, enaltecendo um pensamento liberal. Bourdieu (1998), ao falar sobre o conceito de violência simbólica justifica um tipo de violência exercida com o consentimento de quem a sofre, ou seja, um reconhecimento não expresso em palavras da autoridade exercida por pessoas e grupos a indivíduos que nem percebem a violência e a reproduzem com base em um respeito que naturalmente se exerce de um para outro.

Elencados em menor predominância respostas como a cultura, etnia e vínculos familiares das pessoas como causas de sua pobreza, seguidas de fatores como a falta de oportunidades, empregos e condições para que estas pessoas possam se emancipar, o não cumprimento das funções do Estado e preconceito e egoísmo por parte da sociedade para com os pobres

Ninguém quer estar numa condição de pobreza, nenhuma pessoa gostaria de estar vivendo num barraco, sem comida, em situação de rua e doente. As pessoas adoecem porque estão mais expostas à chuva, ao sol, às piores condições de vida... Elas não querem viver dessa forma [...] (SEC 12).

Corroborar-se que o entendimento a respeito das causas e fatores responsáveis pela pobreza das pessoas é vital para entender como são vistos os “pobres” pelos gestores municipais, identificando quem são os agentes causadores da pobreza. Na compreensão dos prefeitos, a pessoa que se encontra na condição de pobreza é a maior responsável por permanecer ou superar esta situação, caracterizando uma naturalização do fenômeno. Esse pensamento está ancorado na visão liberal analisada pelos autores Bedin (2006) e Castel (2006), que centram sua reflexão na figura do pobre que carrega sobre si além da privação econômica, outras limitações que os remetem a situações preconceituosas e estigmatizantes. Outros autores como Souza (2009) e Simmel, apud Ivo (2008) dizem que a percepção dominante coloca o pobre como marginal, atribuindo sua condição à sua falta de vontade em progredir.

Já para os secretários há uma responsabilidade individual em superar a condição de pobreza, não unicamente da pessoa, a qual é vítima do sistema capitalista. Numa segunda via de reflexão, o pobre possui responsabilidades em conjunto com o Estado e as Políticas Públicas, num viés onde todos são corresponsáveis pela pobreza das pessoas. Assim como existem as causas e fatores responsáveis pela pobreza das pessoas, existem formas de superação que podem partir exclusivamente da própria pessoa ou de outros atores como o Estado, a Sociedade, o Mercado, as Instituições e Organizações Públicas e Privadas.

Dimensão 3: Compreensões sobre os fatores de superação

Uma parcela significativa dos respondentes atribui a responsabilidade da própria pessoa enquanto fator de superação de sua condição de pobreza. Outros, como fator de superação, a vontade própria da pessoa que precisa se motivar e aproveitar as oportunidades. Um contingente de prefeitos afirma ser responsabilidade coletiva, iniciando pela vontade da própria pessoa, com aparato do estado, da sociedade e das instituições privadas, cada ator cumprindo com o que lhe é conferido. Quanto a isso, acentua-se os apontamentos dos prefeitos e secretários:

[...] Alguns pais, durante a infância, colocam na cabeça das crianças um certo “coitadismo”. As crianças crescem achando que não podem melhorar de vida. (GEP 16).

Se o pai e a mãe são pobres, os filhos serão pobres. Mas, se receberem incentivo para estudar e tiverem uma boa educação, com certeza vão sair da pobreza (GEP 18).

Eu acredito que primeiramente é da própria pessoa, porque se ela tem vontade já é meio caminho andado, às vezes os “mercados” até têm restrições de admitir para o trabalho as pessoas mais carentes [...] (SEC 01).

[...] A pessoa sozinha não consegue, o Estado sozinho não consegue... Se o coletivo se unisse em prol de programas mais estruturados [...]conseguiríamos reverter esse quadro [...] (SEC 06).

Deveria partir num primeiro momento dos governantes, de uma reavaliação dessa situação, de se colocar no lugar dos menos favorecidos e ofertar mais oportunidades: de estudo, de emprego, de melhores condições de vida [...] (SEC 13).

As opiniões dos prefeitos e secretários aparecem entre a leitura liberal e não liberal. Os fatores de superação da pobreza elencados refletem uma análise inicial que deve partir da iniciativa individual da pessoa em condição de pobreza emancipar-se desta condição. Para tanto, a própria pessoa precisa aprender a aproveitar as oportunidades que lhes são ofertadas, buscando trabalhar, progredir e superar sua condição. Certifica-se assim, um perfil de políticos com pensamento paternalista, identificado por Andrade (1989), onde o pobre é visto como uma pessoa carente, que necessita da assistência do Estado e acaba sendo considerado um elemento instável. Não obstante, a concepção negativa do pobre atribui ao Estado um papel dual, isto é, de pacificar e neutralizar o potencial desestabilizador dos pobres, através das políticas de redistribuição de renda. O entendimento dos respondentes se refere a uma responsabilização coletiva no sentido de cada ator, órgão ou instituição cumprir com seu papel de maneira responsável, comprometida e ética.

Outros pensamentos foram identificados, em menores proporções, da responsabilização coletiva no enfrentamento à pobreza e desigualdade social, atribuindo ao sistema capitalista e ao Estado uma força no sentido de cumprir com suas atribuições e fortalecer as políticas públicas voltadas à emancipação das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. A leitura não liberal constatada em 50% dos relatos está associada ao político empreendedor, identificado por Schumpeter (1982), que utiliza suas motivações, capacidades e imaginação, percebendo as oportunidades para a inovação e as materializa alterando a rotina e destruindo-a criativamente para estabelecer o novo.

Dimensão 4: Compreensões sobre as especificidades regionais enquanto determinantes ou não de pobreza

A região em estudo apresenta uma pluralidade étnica com imigrantes europeus, africanos e indígenas que se instalaram nos municípios e possuem fortes laços étnicos. Os prefeitos atribuíram as especificidades culturais de raça e etnia como fatores determinantes da pobreza das pessoas. Embora, um grupo considerável de secretários negam tal atribuição. A predominância das respostas negativas se justifica pelo fato de que a pobreza existe em todas as culturas, etnias e raças, o que se complementa na fala: “[...] a pobreza está em todas as etnias, em todas as cores [...]” (SEC 01). Essa questão pode ser verificada nos depoimentos dos entrevistados:

Os italianos e os alemães são os trabalhadores mais esforçados. Eles têm outra visão com recurso financeiro, já os brasileiros, chamados de caboclos, acham que as coisas caem do céu. Tem um pouco a ver com as etnias, com a questão cultural e a questão da genética de cada pessoa (GEP 06).

[...] a gente vê localidades mais prósperas e próximo delas uma pobreza terrível. O pessoal de origem alemã é organizado e trabalhador [...] lá tem uma caboclada vagabunda que deveria estar puxando a enxada e trabalhando [...] infelizmente a gente sabe que tem regiões que são desenvolvidas porque a sua população se engajou naquele desenvolvimento, enquanto tem outras que estão atrasadas porque só reclamam do governo, fazem invasão, buscam benefícios, criticam muito, mas produzir que é bom, nada [...] (GEP 08).

É questão de oportunidades, de buscar algo a mais, de se motivar. Eu vejo que não é questão de etnia ou de cultura [...] aqui no município tem uma cultura do empreendedorismo, as famílias de modo geral olham umas às outras. Por exemplo: se meu vizinho fez um investimento e deu certo, eu posso fazer um investimento. Então tem esse lado, é questão de motivação, de ação, e não cultural [...] (GEP 12).

A interpretação destas falas identifica o que Velasco (2018) constata como elitismo cultural, caracterizado por um vasto e complexo corpo de símbolos, condutas, estilo de vestimentas, sotaque e outras características daquelas pessoas vulnerabilizadas e excluídas da sociedade. Tal fator agrava-se pelo racismo estrutural, muito presente e forte na cultura dominante.

Para Souza (2000) e Porfírio (2018), o racismo estrutural se manifesta por meio de expressões racistas em decorrência da origem da pessoa, ou por esta ser indígena ou negra. Mesmo com a abolição da escravidão, persiste um racismo voltado àquelas pessoas que não tiveram suporte educacional, econômico e social. São diferentes visões e compreensões por parte dos prefeitos e secretários. A divisão de opiniões pode estar relacionada à própria posição social ocupada pelos gestores, como a formação acadêmica, o grau de instrução e principalmente a raça/etnia dos próprios respondentes.

Dimensão 5: Compreensões sobre os indicadores sociais de pobreza nos municípios, o Programa Bolsa Família e os serviços e benefícios socioassistenciais.

Com base nos pressupostos teóricos, realizou-se levantamento dos indicadores

sociais de cada município inserido na pesquisa por meio de fontes do IBGE e Ministério do Desenvolvimento Social com relação ao número de habitantes, número de famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Ministério da Cidadania, número de famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família, índices de cobertura do Programa em relação a população total do município e o valor mensal total pago pelo Governo Federal às famílias em forma de benefícios.

Os dados foram apresentados aos gestores no momento da entrevista questionando-os sobre a opinião de cada um na relevância ou não destes indicadores para a superação da pobreza e promoção do desenvolvimento socioeconômico local. A maioria dos gestores afirmaram que o valor recebido pelas famílias mensalmente contribui para manutenção de suas despesas básicas, não é impactante para o desenvolvimento local, pois se as famílias estivessem inseridas no mercado de trabalho teriam melhor qualidade de vida e a receita municipal de retorno de impostos se elevaria.

[...] Veja bem, você passou um dado interessante, nós temos 900 pessoas cadastradas, mais de 400 recebendo o auxílio do Bolsa Família e deste auxílio são R\$ 55.000,00. Se as 415 famílias hoje recebessem um salário mínimo nós teríamos mais de R\$ 400.000,00 sendo postados em nosso comércio local e com isso trazendo receita ao município que poderia ser retornado à população [...]. São 12% da nossa população que utilizam os programas, portanto, temos muito trabalho pela frente (GEP 02).

Eu vejo o Bolsa Família como um programa de emergência, o município concede para a família carente, até que a família se restabeleça, se reestruture. Este é o objetivo do programa e o sonho de todo o gestor público (SEC 07).

Os prefeitos possuem a compreensão de que a quantidade de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família não é sinônimo de desenvolvimento, identificando seu comprometimento quanto à importância de inserir socialmente esta população no mercado de trabalho. Importante dizer que para alguns prefeitos os benefícios sociais empobrecem culturalmente a sociedade tendo em vista que os cadastros são auto declaratórios, o que faz com que muitas famílias omitam e falsifiquem informações sobre sua real condição socioeconômica. Este indicador corrobora com a ideia de que quem tem mais, leva uma parte “para fora”, ou seja, busca outras alternativas e possibilidades de compra, ao passo que quem tem menos, não o faz, por não possui condições financeiras de explorar preços em outros municípios. Portanto, os mais pobres são, talvez, os

principais fomentadores do comércio local e dos respectivos impostos, não os mais ricos. *“O valor do benefício individualmente não causa um impacto revolucionário na vida de ninguém, ele é um atenuante do desespero [...]”* (SEC 17).

Assim como as respostas dos prefeitos, entretanto em menor proporção os secretários citaram o comodismo por parte de algumas famílias que não consideram que a inserção junto ao PBF deve ser algo transitório e não buscam se emancipar economicamente, dependendo exclusivamente deste valor. Predomina relatos da necessidade de diminuir o número de famílias inseridas nos programas sociais, mediante trabalho coletivo de gestores e técnicos sociais que realizam a busca ativa das famílias beneficiárias. Este trabalho consiste na atualização dos dados cadastrais, inserção e acompanhamento nos grupos socioassistenciais e nos cursos de qualificação profissional, disponibilizados pelos serviços dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS.

De 2017 para cá realizamos uma busca ativa, como: visita domiciliar, acompanhamento familiar mais assíduo nas residências das famílias e identificamos com essas ações que o número de benefícios diminuiu significativamente [...] não cortamos o benefício, mas atualizamos os dados cadastrais das famílias. A partir disso, percebemos que muitas pessoas têm capacidade de viver sem o benefício [...] nossa gestão busca diminuir cada vez mais o número de beneficiários do Bolsa Família [...] um salário é melhor que o benefício. Então, o nosso trabalho é focar nisso - acompanhar as famílias (SEC 14).

Para os gestores públicos municipais o valor do benefício recebido pelas famílias contribui para manter suas despesas básicas, porém, não impacta no desenvolvimento socioeconômico da região, com poucas exceções desta opinião. Outrossim, é visível a compreensão da necessidade de reestruturação do programa com vistas a abandonar a ideia de comodismo e dependência das famílias beneficiárias. Para os participantes da pesquisa há, ainda, necessidade conjunta de possibilitar meios de inserção no mercado de trabalho como requisito para continuidade do benefício.

Allebrandt, Filho e Ceratti (2012) consideram o PBF um grande avanço nas políticas sociais públicas brasileiras, pois ao transferir renda direta às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, atribui responsabilidades às mesmas exigindo condicionalidades nas áreas de saúde e educação. Isto reflete no acesso e melhoria da qualidade de vida, pois para continuar recebendo o benefício precisam matricular e

acompanhar a frequência das crianças e adolescentes na escola, além de manter a vacinação destas em dia, realizar o acompanhamento nutricional e as gestantes fazer o pré-natal. Ocorre que no campo prático muito precisa ser concretizado para efetivar de fato o acesso ao benefício destinado à família que realmente necessita, assim como proporcionar os meios de inclusão social e produtiva e após a emancipação socioeconômica familiar. Campello e Mello (2014) deduzem que para superar a pobreza e a extrema pobreza é necessário ação intersetorial e multidimensional do Estado, tendo em vista os três eixos estruturantes: transferência de renda para alívio imediato da pobreza, inclusão produtiva e acesso aos serviços públicos.

Os gestores entrevistados reconhecem a importância dos repasses financeiros por parte do Governo Federal com vistas a manter os serviços desenvolvidos pelas equipes do CRAS. Dos 18 respondentes, 16 afirmaram que dependem destes repasses para manter a Assistência Social de seus municípios de “portas abertas”. Mesmo reconhecendo a importância dos valores relatam muitas dificuldades, principalmente com relação ao atraso dos recursos por parte do Governo Federal, o que leva os municípios a terem que manter os serviços por tempo indeterminado, precisando investir recursos livres para manutenção dos mesmos, além do engessamento e burocracia necessários que o município cumpra para ter direito de recebimento. Os gestores relatam as dificuldades enfrentadas pelos municípios, principalmente com relação às receitas previstas pelo Pacto Federativo da União:

[...] não é possível que os municípios fiquem com menos de 18%, o Estado com pouco mais de 20% e a União com mais de 60% da receita e os prefeitos mendigando emendas em Brasília. É isso que está acontecendo hoje. Esse novo Pacto Federativo vem para mudar um pouco esse cenário, inclusive a proposta é de que os municípios fiquem com mais de 50% da receita, daí teria condições de melhorar essa situação. Sabemos que a Assistência Social é extremamente importante, não adianta grandes obras nos municípios se há famílias passando por dificuldades. Os investimentos são importantes, mas quando olhamos para o outro lado e vemos uma população carente, percebemos o grande desafio que temos pela frente. Por isso, os municípios precisam ter mais recursos do Governo Federal, que é quem está com a maioria das receitas [...] (GEP 03). Os repasses do Ministério da Assistência Social são muito engessados [...] para cursos de violão, de dança, de taekwondo, enfim as oficinas do CRAS os repasses são menos engessados, mas para resolver a falta de água, de luz e

moradia das famílias o recurso não acontece. O gestor público deveria fazer o que é mais importante [...] (GEP 03).

É muito difícil manter a Assistência Social, porque no nosso município a folha do funcionalismo gira em torno de 45%, é obrigado investir mais 25% na educação, mais 15% na saúde, 7% para a Câmara. Resta a mínima coisa ou quase nada para ser dividido nas outras coisas [...] (GEP 05).

Dos 18 Prefeitos entrevistados, apenas 02 afirmaram que conseguiriam manter os serviços da Assistência Social sem o repasse Federal, porém, é válido considerar que estes gestores pertencem a municípios que apresentam o menor índice de famílias inseridas no Cadastro Único e beneficiárias do PBF, sendo 5,26% e 2,75%, enquanto que os demais municípios do CODEMAU chegam de 10 a 22% de suas populações totais beneficiárias pelo programa. Esta minoria de municípios possui peculiaridades que geram retorno alto em receitas de impostos, pois um deles possui a sede do Grupo Creluz – Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Médio Alto Uruguai LTDA em seu território e outro a sede da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó.

Não ter um mínimo orçamentário previsto em lei para a área da Assistência Social, assim como a Saúde e a Educação possuem, dificulta o repasse a nível local. Mesmo com a descentralização político-administrativa prevista pela Constituição Federal de 1988 e o Pacto Federativo que define atribuições a Municípios, Estado e União. No entanto, estas normativas existem na teoria, na prática é bem diferente. Ao final acaba sempre o comprometimento maior sob responsabilidade dos municípios em atender e dar resolutividade aos problemas das pessoas mais vulnerabilizadas econômica e socialmente.

De outra forma, as responsabilidades transferidas aos municípios por intermédio da Constituição Federal de 1988 foi considerado como um grande avanço, pois deveriam ser mútuas entre os três entes federativos, porém, os desdobramentos deste processo foram bem diferentes, sendo as responsabilidades cobradas apenas dos gestores municipais, sob pena de responder criminalmente caso não as cumprirem (ZANARDI et al 2019). Todos os serviços são imprescindíveis, iniciando pelo BPC que é indispensável na vida de muitas pessoas, sendo que as famílias já vêm de uma situação de extrema pobreza intelectual e de renda e são acolhidas pelos serviços da proteção social básica que previne o rompimento de vínculos familiares, comunitários e sociais por meio do acompanhamento familiar dos técnicos. O trabalho do CRAS salva vidas, pois atua

diretamente no problema social. *“Se a pessoa está com fome, tem que dar comida a ela. Não adianta colocar num curso de capacitação se a pessoa está com a barriga roncando”* (GEP 07), todo o trabalho é importante se for feito conforme deve ser feito, não se caracterizando apenas como o atendimento pontual, mas uma continuidade no acompanhamento familiar para que possa dar resultados eficazes.

Para os gestores o Benefício de Prestação Continuada – BPC enquanto direito primordial das pessoas em situação de pobreza, destinado aos idosos a partir de 65 anos e as pessoas com deficiência auxilia as famílias a suprirem suas necessidades básicas e assim diminuir sua condição de pobreza. *“O BPC deu chances para que as famílias que possuem pessoas com deficiência, principalmente as mães, possam estar em casa cuidando de seus filhos e recebendo o benefício”* (SEC 20). *“O benefício é muito importante para a pessoa que não conseguiu ter um bloco de produtor, nem emprego digno e com 65 anos não conseguiu se aposentar [...]”* (SEC 04). *“Todos os serviços, programas e benefícios socioassistenciais contribuem para emancipar as famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica”* (SEC 20).

Evidencia-se neste aspecto que a compreensão de grande parte dos gestores municipais superou parte do legado histórico da Assistência Social enquanto assistencialismo e não política pública. Mesmo com exigências do Governo Federal de subsidiar serviços apenas aos municípios que dispuserem de equipe de referência composta por técnicos de nível superior, os gestores reconhecem a importância destes profissionais na condução das ações de inserção, acompanhamento e emancipação das famílias, mesmo que se constitua num desafio a ser almejado a passos lentos. Silva, Yasbek e Giovanni (2006), atentam para uma evolução na trajetória e execução das políticas sociais brasileiras nos anos 90, identificando as proteções sociais como característica central, unificando programas e instituindo serviços visando o combate à pobreza. Por meio da inserção e participação dos usuários na política de Assistência Social, torna-se vital refletir sobre o controle social e a atuação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza no Brasil, pois a participação social é uma das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para a organização das ações da Assistência Social, reforçadas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Dimensão 6: Compreensões sobre o controle social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza

Os prefeitos apresentaram relatos quanto à dificuldade na participação dos membros nas assembleias e reuniões, tendo em vista que nos municípios de pequeno porte existem diversos Conselhos e seus representantes são os mesmos, principalmente aqueles do segmento governamental. *“Quanto mais se discute, mais pessoas participam, levantam problemas e conseguem achar soluções. Por isso, o Conselho tem que ser ativo e participativo”*. (GEP O6). *“Infelizmente os Conselhos não sabem a importância que tem, as pessoas não participam, muitas vezes acham que é uma perda de tempo, mas eu acho fundamental, apesar que em nosso município funciona direitinho”* (GEP 12).

[...] são muitos Conselhos para poucos participantes, na minha opinião teria que ter no máximo três Conselhos em cada município, porque vira e mexe são as mesmas pessoas na saúde, as mesmas na assistência social, as mesmas pessoas sempre [...] (GEP 08).

Os Conselhos são os olhos e os ouvidos da gestão. É importante essa valorização da política democrática, da participação e empoderamento das pessoas, sujeitos do desenvolvimento do seu próprio município, de sua própria região (SEC 03).

Precisamos dar oportunidades de formação e capacitação continuada aos conselheiros. Eles precisam reconhecer a importância do seu papel [...] Os Conselhos são extremamente importantes, sendo necessário conferir-lhes oportunidades e empoderamento por meio da qualificação (SEC 12).

Há preocupação por parte dos gestores quanto à participação dos conselheiros nas reuniões, sendo que muitos destes são representantes de dois ou mais Conselhos, principalmente nos pequenos municípios, fato que dificulta suas participações efetivas. Além disso, os gestores atribuíram a necessidade de qualificação para os conselheiros, pois muitos desconhecem suas atribuições. Sobressai alguns depoimentos relacionados à importância da remuneração dos Conselheiros Municipais, conforme descrevem os SECs (07, 09 e 16) afirmando que as pessoas não querem participar dos Conselhos por ter que se dedicar a um trabalho em que não ganham nada, principalmente os representantes da sociedade civil (representantes de movimentos sociais, populares, sindicais e de grupos de interesses de usuários), seu envolvimento pode redundar em manipulação, consulta ou

somente no acesso a informações (BRONSTEIN et al, 2017; CHOGUILL, 1996; PAUL, 1987; ARNSTEIN, 1969).

Para os prefeitos e secretários, são muitos Conselhos para pouco envolvimento das pessoas. A redução do número de Conselhos nos municípios poderia atribuir-lhes uma remuneração para qualificarem-se e buscarem reconhecer seu papel, de se tornarem “visíveis” a partir de uma maior participação social. Para Zanardi et al (2019), a consolidação do controle social por meio da participação da sociedade civil nas políticas públicas de combate à pobreza pode ser considerada como um avanço nos últimos trinta anos no campo teórico, da legislação e normatização que assim o implantou, entretanto, a sua implementação nos municípios está em processo de construção.

Ao mesmo tempo em que os gestores reconhecem a importância dos Conselhos Municipais como arranjos institucionais decisivos nas políticas de combate à pobreza, deixam claro a necessidade de maior comprometimento por parte dos conselheiros, os quais precisam assumir suas responsabilidades no processo deliberativo das políticas públicas. Para uma efetiva participação da sociedade por meio dos Conselhos Municipais nas esferas administrativas, antes, há necessidade de comprometimento de gestores, técnicos, profissionais, organizações e usuários, que por intermédio de suas representações poderão consolidar um sistema de garantia de direitos não apenas no campo teórico, mas na prática. Pensar em comprometimento mútuo requer a compreensão de que compromissos devem ser assumidos coletivamente.

Dimensão 7: Compreensões sobre os gestores públicos municipais e seu papel no combate à pobreza visando ao desenvolvimento

Segundo a CF/88, com a descentralização político-administrativa, modificou-se o cenário de implementação das políticas públicas no Brasil, com a transferência de várias responsabilidades do Governo Federal e Estadual para os Governos Municipais, além de autonomia aos municípios na gestão de suas políticas. Os municípios passam a possuir a responsabilidade maior de dispor sobre as principais políticas públicas a nível local, o que passou a exigir dos gestores maior qualificação técnica e principalmente dos secretários e profissionais comprometidos em auxiliar na gestão dos programas. Este novo perfil de gestores exige que prefeitos e secretários municipais não sejam apenas político-

partidários, porém, pessoas comprometidas em implementar ações buscando o desenvolvimento local.

Com relação às respostas dos prefeitos e secretários, ao serem questionados sobre suas responsabilidades enquanto gestor público identificou-se semelhanças no sentido de afirmarem ser algo desafiador tendo em vista trabalhar com pouquíssimos recursos financeiros atendendo a população que bate à sua porta e principalmente responder às exigências legais e burocráticas impostas pelos órgãos de fiscalização e controle. Compartilham deste pensamento os gestores (GEP 01; GEP 03; GEP 08; GEP 09; GEP 11; GEP 13; GEP 16; e GEP 17). Atender as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza e emancipá-las socialmente constitui-se um grande desafio:

A gente entra aqui com uma vontade enorme de fazer acontecer, porém esbarramos num sistema burocrático travado. Às vezes me pergunto: Mas eu me elegi pra quê? Votaram em mim pra quê? Fiz campanha, corri atrás de votos pra que? [...] só que eleito percebi que não consigo fazer muita coisa porque tudo esbarra no TCE e MP, sendo que o MP manda mais que o prefeito em alguns setores [...] (GEP 08).

Fazer Gestão Pública realmente é muito trabalhoso, eu “estou prefeito”, sou servidor público e na minha gestão temos procurado por meio da nossa equipe de servidores servir à população [...] (GEP 11).

É um desafio muito grande porque trabalhamos com poucos recursos, uma demanda enorme e precisamos fazer com que ela venha, e não é tão fácil assim” [...] precisamos tirar as pessoas da pobreza, oferecendo melhores condições de vida, mas alguns preferem o assistencialismo. [...] (SEC 04).

Observa-se certo grau de descontentamento e receio por parte dos gestores prefeitos, tendo em vista as exigências legais que lhes são impostas pela legislação vigente. Este processo vem ao encontro do que Faoro (1989) identifica como estamento burocrático, pois monopoliza as técnicas da Administração Pública atrelando-a ao particularismo de certos grupos. Assim se dá a politização do aparato administrativo da sociedade brasileira, segundo o autor. Os discursos dos gestores remetem a tipologia do político empreendedor, conforme a teoria Schumpeteriana, que independentemente do porte da empresa em que atua se pública ou privada, o empreendedor se caracteriza no agente da inovação que gera progresso na sociedade, se constituindo na força propulsora para o progresso material, estudar a pobreza.

Small, Hardin e Lamont (2011) consideram a forma como as pessoas reagem a ela, a maneira como lidam com ela e como fogem dela. Na visão de naturalização do fenômeno imposta pela leitura liberal, fica mais fácil eximir-se da responsabilidade e achar um culpado, ao assumir que este papel é de todos, principalmente do gestor público municipal.

As elucidações dos relatos apresentados nas sete dimensões de análise levam a reflexão de alguns desdobramentos relacionados à compreensão do gestor público municipal acerca da pobreza e de suas implicações no desenvolvimento socioeconômico local. Ao passo que a análise formal discursiva foi interpretada de acordo com o percurso metodológico da HP, a próxima etapa será reinterpretar o conteúdo, mediante impulsos e formas simbólicas.

Reinterpretando as diferentes compreensões dos gestores públicos municipais à luz das visões teóricas

Nesta fase da pesquisa tem-se a interpretação/reinterpretação da doxa com base no referencial metodológico da hermenêutica de profundidade. Neste passo, a compreensão sobre a pobreza e extrema pobreza dialoga com Sen (2000), Campello e Mello (2014), Abreu (2012), Jannuzzi et al. (2013), Bedin e Castel (2006) e Ávila e Bagolin (2014) que analisam o conceito de pobreza multidimensional, com parâmetros fundamentados pelos princípios de justiça social e bem estar social.

A acepção das conceituações identificadas na fala dos gestores públicos municipais remete ao entendimento de que pobreza se caracteriza como a falta de recursos financeiros disponíveis para as pessoas e suas famílias manterem suas despesas básicas e assim possuírem qualidade de vida. Com relação à extrema pobreza, a condição de pobreza, porém, é mais acentuada, sem acesso aos bens vitais de sobrevivência como alimentação, moradia, saneamento básico. Constata-se, portanto, duas importantes linhas de pensamentos, sendo a primeira relacionada à percepção dominante de que a pobreza e a extrema pobreza se constituem na privação dos recursos básicos enaltecendo o critério “renda”, que conforme Jannuzzi et al. (2013) é caracterizada pela pobreza monetária, enquanto a segunda abrange uma visão mais abrangente, vindo ao encontro do que Sen

(2000), Campelo e Mello (2014), Bedin e Castel (2006) e Ávila e Bagolin (2014) relatam a respeito da pobreza como privação das liberdades de escolha das pessoas.

Observa-se diferentes conceitos de riqueza no entendimento entre prefeitos e secretários. Para os primeiros predominam a percepção de riqueza enquanto acesso em abundância aos bens materiais, enquanto que para os segundos, além do fator dinheiro e bens, associaram a riqueza aos valores morais, culturais e de conhecimento. Neste contexto, os dois tipos de riqueza identificados pelas teorias de Ricardo, Locke, Mill e Marx se relacionam, apresentando-se duas tendências diferenciadas ao conceito de riqueza.

Ao conceituar a desigualdade social a análise das opiniões dos entrevistados remete a classificá-los em dois grupos, sendo o primeiro dos gestores que definem a desigualdade social como a diferença extrema entre as classes sociais onde a minoria possui demais e a maioria não têm o suficiente para sobreviver, atribuindo o sistema capitalista como responsável por este evento. O segundo grupo define o conceito de desigualdade social com maior amplitude, definindo estratégias que venham a fortalecer ações sociais públicas de caráter não assistencialista e de combate à corrupção, considerada fator determinante da desigualdade, constatando-se uma visão macro nesta análise. Autores como Cattani (2007), Ribeiro (1995), Rousseau (1991), Stiglitz (2012), Piketty (2014) e Souza (2013) remetem a importantes reflexões sobre as classes populares no Brasil. Para eles não existe questão mais importante que o pertencimento de classes, fator que irá determinar o acesso ou não das pessoas às condições básicas, criando um verdadeiro abismo na sociedade e alimentando o monstro da desigualdade social.

Os gestores identificam os conceitos, concebem e entendem que os fenômenos em questão interferem diretamente na pessoa que vivencia a condição de pobreza, todavia, não identifica muitas expectativas de mudança para melhor, pois possui a percepção dominante de que estes fenômenos são naturais. Este fator se agrava se considerar os políticos que mesmo com a apresentação dos indicadores socioeconômicos demonstram desconhecer a realidade de pobreza e extrema pobreza levantadas em seus municípios. Todavia, tem-se se o político empreendedor, que identifica, compreende os conceitos e se coloca enquanto agente inovador para a transformação da realidade. Identificados em menor proporção que a anterior, numa visão não liberal, este perfil de gestores e suas percepções tendem a não naturalizar a miséria e o sofrimento alheio (SOUZA, 2017).

Os gestores municipais passam a atribuir causas e fatores responsáveis pela pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social das pessoas. Esta definição elucidará o entendimento dos entrevistados quanto à origem do fenômeno em estudo, intensificando melhor o olhar de quem assiste os desassistidos. A visão liberal constatada em maior prevalência nos relatos dos gestores identifica o como o principal responsável pela sua condição, pois se acomoda e prefere receber auxílios do poder público. Este aspecto é mencionado por Bajoit (2006), que afirma que a sociedade não é questionada por seu funcionamento e o pobre é quem deve se adaptar às exigências impostas pelo sistema capitalista, o qual define normas, valores e papéis sociais destinados às pessoas para que possam evoluir economicamente ou alienar-se socialmente. As tipologias identificadas colocam o pobre entre “a cruz e a espada”, no sentido de atribuir-lhe responsabilidade única em superar a pobreza respaldada pelo pensamento liberal numa visão paternalista e no sentido de atribuir responsabilidades coletivas a este processo, e numa visão não liberal identificada pelos políticos empreendedores.

Observa-se a forte influência europeia na região em estudo, principalmente da colonização italiana. O grupo dos prefeitos afirmou que as especificidades regionais de cultura, raça e etnia influenciam significativamente na pobreza e extrema pobreza das pessoas, enquanto que o grupo dos secretários interpretam contrariamente, afirmando que cultura, raça ou etnia não determinam pobreza e nem riqueza. O primeiro grupo está relacionado às análises de Ribeiro (1995), Souza (2000; 2009; 2017), Porfirio (2018) e Velasco (2018) que refletem a respeito da cultura do povo brasileiro, identificando certos vícios como o racismo, o preconceito e o elitismo cultural presentes e enraizados nos pensamentos da sociedade. Ao identificar os indígenas como problema se constata um discurso totalmente racista e preconceituoso, constituindo uma forma de caracterizar o pobre pela sua cor, hábitos, costumes e formas de vida.

Nesta percepção, o gestor retira de si próprio a responsabilidade de proporcionar acesso igualitário e principalmente de pensar em estratégias de gestão para incluir os excluídos da sociedade. Pensar na inclusão dos excluídos socialmente não se constitui uma simples tarefa, mesmo sendo estas pessoas vítimas de si próprias no sentido de possuir pouca ou nenhuma motivação para mudar ou vítimas das relações de poder entre as classes sociais, característica principal do sistema capitalista. A trajetória das principais políticas sociais brasileiras e sua integralidade reforçada pelo Plano Brasil sem Miséria, considerou o esforço intersetorial e multidimensional do Estado de inclusão social e

combate à pobreza, caracterizada pelos serviços, programas e benefícios socioassistenciais (CAMPELLO E MELLO, 2014).

Neste estudo, de um lado, dos 22 secretários municipais, 15 atuam exclusivamente na pasta da Assistência Social, o que demonstra um maior comprometimento no sentido de conhecer e trabalhar à luz dos indicadores sociais, de outro, observa-se que estes gestores desconhecem os três eixos estruturantes do Programa Bolsa Família, que se caracteriza pelo alívio imediato da pobreza, inclusão produtiva e oportunidades de qualificação, ocupação e geração de renda (BRASIL, 2018). A reestruturação mencionada já existe na teoria, porém, não é implementada na prática como deveria ser, sendo os gestores municipais os principais incentivadores deste processo. Para os prefeitos a responsabilidade de lhes informar a respeito dos indicadores sociais caberia aos seus secretários e técnicos sociais que atuam diretamente na execução das políticas sociais públicas. Outro ponto em destaque, no que tange ao investimento destinado à assistência social com recursos livres da receita municipal, identificou-se no grupo dos gestores prefeitos a predominância do discurso de que precisam investir na saúde e educação devido às exigências legais, permanecendo a ideia de que se sobrar recurso se investe na assistência social. Uma análise acerca disso, tende a considerar a lacuna existente na legislação, pois assim como a saúde e a educação possui um percentual mínimo previsto em lei, questiona-se o porquê da assistência social destinada às pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza não dispor desta legitimidade, e acabar ficando com o excedente da receita municipal, pois mais de 90% dos serviços, programas e benefícios são mantidos com repasses federais.

Ao refletir sobre a compreensão dos gestores públicos municipais a respeito das políticas de combate à pobreza, constata-se que o esforço de incluir os socialmente excluídos existe com aspectos a serem aprimorados. Há a necessidade de conhecimento e aprofundamento do verdadeiro sentido das políticas sociais e sua real efetivação na prática, sendo uma construção coletiva, que além dos gestores e técnicos envolvidos necessita atuação da pessoa que vivencia a condição de pobreza e de extrema pobreza. O controle social precisa estar envolvido, pois se constitui no apoio ao gestor municipal e num poder até então fragilizado que precisa se fortalecer por meio da participação de seus agentes nas políticas públicas de combate à pobreza.

Sobre a dimensão que aborda a participação dos representantes dos conselhos municipais nas políticas de combate à pobreza, constata-se claramente a unanimidade no

pensamento dos gestores em considerar os conselhos municipais como importantes ferramentas no sentido de auxiliar a gestão municipal no planejamento, monitoramento e execução de suas ações. Autores como Lock (2004), Rover e Fogollari (2005), Allebrandt et al. (2010, 2016) e Currello (2012) frisam estudos sobre a trajetória histórica, os desafios e conquistas destes importantes arranjos institucionais atuantes nas gestões públicas municipais desde a Constituição Federal de 1988. No que concerne aos Conselhos enquanto parceiros da gestão pública, nota-se a pouca participação dos conselheiros nas reuniões e plenárias, principalmente dos representantes da sociedade civil. Os gestores atribuem certo descomprometimento dos membros, os quais relacionam ao próprio desconhecimento do papel dos conselheiros municipais.

Torna-se fundamental implementar nos municípios um processo de qualificação permanente destinado aos conselheiros municipais, principalmente aos representantes de entidades socioassistenciais e usuários da política de assistência social. Se para os gestores e técnicos da área a compreensão de certos termos, siglas e nomenclaturas utilizadas para definir os serviços, programas e benefícios socioassistenciais é um processo difícil, imagina-se para as pessoas que representam a sociedade civil, esta dificuldade se acentua mais. Daí a importância de avaliar a atuação dos conselhos municipais, identificando se realmente são formuladores ou ao menos participantes do processo de formação da agenda das políticas públicas. Estudos têm apontado que, mesmo em anos recentes, muitos dos conselhos municipais não funcionam, possuem participação e atuação precárias, precisando passar por um processo de avaliação e reformulação (ZANARDI et al, 2019; ALLEBRANDT; 2010). Vê-se, portanto, a existência de um poder fragilizado, uma força pouco ou quase nada utilizada a favor da pessoa na condição de pobreza, aspecto associado ao desconhecimento e falta de informações sobre a força deste poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos últimos anos ampliaram-se os estudos que abordam sobre as bases conceituais com referências históricas e atuais a respeito de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social e principalmente sobre os desdobramentos destes fenômenos nas políticas públicas brasileiras, principalmente após o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988. Os estudos acerca dessas temáticas foram ganhando mais notoriedade nos meios acadêmicos, fortalecendo-se aos poucos. No

entanto, a respeito da percepção de como as pessoas não pobres identificam este processo carece de pesquisas e estudos empíricos aprofundados. Com base nas questões do estudo foi possível ouvir, identificar, caracterizar, interpretar e reinterpretar a compreensão dos agentes políticos de acordo com cada uma das dimensões analisadas.

A **primeira dimensão de análise** incorporou os conceitos de pobreza, extrema pobreza, riqueza e desigualdade social. Diferentes estudos retratam a pobreza como monetária, de acesso e consumo de alimentos, multidimensional, relativa e subjetiva. constatou-se predominância nas conceituações de pobreza monetária caracterizada pelo não acesso ou acesso restrito ao fator renda e a pobreza multidimensional caracterizada para além da insuficiência de renda, mas por um conjunto de dimensões socioeconômicas que tendem a fragilizar a pessoa que vive nesta condição. O entendimento de pobreza constatado pelos gestores dividiu-se em duas importantes linhas de pensamentos, sendo a primeira relacionada à percepção dominante de que a pobreza e a extrema pobreza se constituem na privação dos recursos básicos enquanto a segunda destaca uma visão mais abrangente a respeito da pobreza como privação das liberdades de escolhas das pessoas.

A extrema pobreza se conceitua como o não acesso aos meios básicos de sobrevivência incluindo alimentação, vestuário, saneamento básico, moradia, segurança e acesso às condições que lhe proporcionem o mínimo de dignidade, recursos que limitam uma pessoa a ter que sobreviver numa linha imaginária de renda identificada em menos de R\$ 89,00 mensais. Sobre o conceito de riqueza a literatura apresenta dois tipos, sendo a riqueza material relacionada à abundância de dinheiro, na posse de bens materiais, tais como propriedades móveis e imóveis e a riqueza das relações humanas caracterizada por valores que não podem ser medidos financeiramente. O pensamento dos gestores se relacionou em duas tendências diferenciadas entre prefeitos e secretários, sendo que para os primeiros predominou a percepção de riqueza enquanto acesso em abundância aos bens materiais, para os segundos, além do fator dinheiro e bens, associaram a riqueza aos valores morais, culturais e de conhecimento.

Com relação à desigualdade social, na leitura dos gestores públicos verifica-se semelhanças na compreensão, classificando-os em dois grupos de pensamentos, o primeiro define a desigualdade social como a diferença extrema entre as classes sociais onde a minoria possui demais e a maioria não têm o suficiente para sobreviver, atribuindo o sistema capitalista como responsável por este evento. No segundo grupo, os gestores definiram o conceito de desigualdade social com maior amplitude, considerando

estratégias que venham a fortalecer ações sociais públicas de caráter não assistencialista e de combate à corrupção, considerada fator determinante da desigualdade social.

A segunda dimensão de análise examina-se a compreensão das causas da pobreza, buscando refletir a respeito de quem tem a responsabilidade ou a culpa no processo de manutenção e/ou emancipação da pessoa. Neste sentido, a base teórica partiu de algumas visões de autores clássicos e contemporâneos, principalmente os liberais e os não liberais que atribuem algumas causas determinantes da pobreza das pessoas, dentre as quais aquelas relacionadas exclusivamente à própria pessoa que vivencia esta condição, considerada pobre porque quer e a visão da pessoa em condição de pobreza vista como vítima do Estado e da própria sociedade. Os prefeitos identificaram as próprias pessoas que vivenciam a condição de pobreza enquanto as maiores responsáveis por permanecer ou superar esta situação, já os secretários identificaram uma responsabilidade conjunta entre os pobres, o estado e a própria sociedade onde todos são corresponsáveis no enfrentamento e superação do fenômeno. Observa-se a prevalência da visão liberal que atribui ao pobre a única responsabilidade sobre sua condição, segundo o discurso dos gestores todas as pessoas possuem oportunidades iguais, porém, cabe a cada um saber aproveitá-las a seu próprio favor. Na visão dos gestores o pobre invisível é vítima do sistema que assim o moldou para aceitar sua condição de pobreza, retirando de si a responsabilidade exclusiva por sua invisibilidade na sociedade e atribuindo este fato ao sistema capitalista que exclui, afasta e condena a pessoa nesta condição.

A terceira dimensão de análise relaciona-se aos fatores de superação da pobreza no sentido de identificar de quem é a responsabilidade em fazer com que a pobreza diminua ou deixe de existir. Ao analisar os fatores de superação constata-se que as opiniões dos gestores ficaram divididas entre uma leitura liberal e outra não liberal, sendo que na primeira, os gestores elencaram a responsabilidade individual da pessoa em aproveitar as oportunidades que lhes são oferecidas, buscando trabalhar, progredir e superar sua condição, enquanto que na postura não liberal existe uma responsabilidade coletiva, partindo da própria pessoa, porém com apoio do estado e da sociedade fortalecendo as políticas públicas e proporcionando o acesso igualitário a todas as pessoas. O segundo grupo de opiniões se caracteriza pelos gestores que acreditam que a pobreza, extrema pobreza e desigualdade social precisam ser enfrentadas mediante comprometimento coletivo da pessoa que está nesta condição, com suporte do governo nas três esferas, da sociedade e do mercado.

A quarta dimensão de análise dedica-se às especificidades regionais, como raça, cultura e etnia enquanto determinantes ou não de pobreza. Estudos mostram que o Brasil, mesmo considerado um país democrático e livre ainda vivencia o efeito da escravidão, pois classifica e define o caráter das pessoas pela cor da sua pele, cultura e etnia. Esta dimensão considerou principalmente aspectos sobre racismo estrutural e elitismo cultural, caracterizados por posicionamentos que levam as pessoas a situações humilhantes, degradantes ou criminosas associadas à sua origem étnica, sotaque, status social, nível de escolaridade e condutas diversas. Comprova-se forte influência cultural e étnica na leitura dos gestores prefeitos, enquanto que para os secretários predominou o entendimento de que a pobreza está presente em todas as culturas e etnias. Essa dimensão de estudo teve forte influência na análise do perfil étnico, cultural e social dos entrevistados.

A quinta dimensão de análise remete-se ao estudo dos indicadores sociais de pobreza nos municípios, o Programa Bolsa Família e os Serviços e Benefícios Socioassistenciais, a partir do resgate histórico do processo de formulação e implantação das principais políticas públicas brasileiras desde a década de 30, culminando com a Constituição Federal de 1988 até os dias atuais. Ressaltou-se sobre a fragmentação destas políticas até a unificação das mesmas, culminando com o principal programa do Plano Brasil Sem Miséria, voltado à emancipação social das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza - o Programa Bolsa Família. Sobre os indicadores sociais de pobreza e extrema pobreza, de um lado, os gestores demonstraram surpresa e desconhecimento dos números, de outro, constatou-se bom entendimento e compreensão acerca dos dados disponibilizados por sites oficiais que mapeiam a realidade socioeconômica municipal. O primeiro grupo de gestores públicos inferem que o valor repassado por meio do Programa Bolsa Família contribui para a manutenção das despesas básicas familiares, porém, pouco impacta no desenvolvimento socioeconômico local. O segundo grupo acredita que o valor financeiro repassado às famílias contribui significativamente no desenvolvimento de seus municípios, pois movimenta o comércio local e a economia. Para os gestores, os serviços e benefícios socioassistenciais desenvolvidos pelas equipes da assistência social são primordiais no sentido de incluir, acompanhar e buscar emancipação socioeconômica das famílias, assim como o Benefício de Prestação Continuada - BPC enquanto direito previsto em lei considerado muito importante para a manutenção das famílias.

A sexta dimensão de análise depreende-se o controle social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza. O aspecto principal foi analisar a

Constituição Federal de 1988 por meio das implantações e implementações dos conselhos municipais das políticas de enfrentamento à pobreza, principalmente o Conselho Municipal de Assistência Social. Os gestores reconheceram a importância dos conselhos municipais, principalmente os de assistência social, enquanto parceiros da gestão municipal, no processo de planejamento, execução e avaliação das principais políticas públicas. Entretanto, ressaltaram aspectos como a dificuldade de participação e comprometimento dos conselheiros municipais.

A sétima e última dimensão de análise aborda sobre o papel dos gestores públicos municipais no combate à pobreza visando o desenvolvimento, onde se refletiu a respeito do conceito de desenvolvimento como multidimensional e não apenas crescimento econômico, além de identificar o que os estudos trazem sobre o papel do estado na problemática da pobreza e da desigualdade social. Consta-se que os entrevistados possuem clareza de seus papéis e responsabilidades no combate à pobreza em seus municípios, mesmo considerando um desafio estar à frente da gestão pública e proporcionar resultados à sociedade.

Ao analisar cada dimensão do estudo, consideraram-se as diferentes percepções dos gestores públicos municipais, associadas às visões teórico conceituais clássicas e contemporâneas que fundamentaram a pesquisa. Partindo do entendimento de que a pobreza e a extrema pobreza se encontram em lados opostos com relação à riqueza e que a lacuna existente entre ambas gera e caracteriza a desigualdade social, pensar no desenvolvimento socioeconômico local torna-se um desafio para a gestão pública. O desafio inicia e se estende no sentido de trabalhar com poucos recursos financeiros, uma grande demanda de famílias pobres e extremamente pobres identificadas pelos indicadores sociais, a burocratização e o engessamento de programas e projetos, o atraso nos repasses financeiros, além de uma Região composta por municípios com pouco potencial industrial para geração de emprego e renda. Além disso, há de se considerar a fiscalização dos órgãos de controle e da própria sociedade que almeja por resultados, principalmente esperado por aqueles que a representam politicamente, os quais foram eleitos para promover o desenvolvimento local.

A ideia de apresentar tipologias e associá-las ao pensamento dos gestores teve enquanto premissa o conhecimento do perfil político destes representantes, responsáveis principais na condução da gestão pública municipal e, portanto, na promoção do desenvolvimento dos municípios. Neste sentido, destaca-se a importância deste estudo

enquanto pioneiro na região, pois todo processo de planejamento, organização e elaboração das principais políticas de desenvolvimento deve estar alicerçado em bases sólidas, empíricas e científicas. Assim, almeja-se que os resultados desta pesquisa sejam amplamente divulgados no sentido de servir de referência no monitoramento do Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região. Além disso, espera-se que o estudo possa ampliar, aprofundar e qualificar os dados e as informações a respeito da realidade regional, além de servir como ponto de partida para novas pesquisas nesta dimensão de análise, bem como na formulação de ações que orientem o caminho a ser seguido no futuro.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. Desigualdade social e pobreza: ontem, hoje e (que) amanhã. *Revista Angolana de Sociologia*, v. 9, p. 93-111, 2012.
- ALLEBRANDT, S. L; FILHO, C. J. M; CERATTI, L. L. Políticas Públicas Sociais e de Desenvolvimento Local no Noroeste Gaúcho: Percepções sobre seus impactos e Limitações. In: Cançado, Airton C; Tenório, Fernando G; Silva JR, Jeová T (Org). *Gestão Social: Aspectos Teóricos e Aplicações*. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 193-219, 2012.
- ALLEBRANDT, S. L; FILHO, C. J. M; Ceratti, L. L. (2016). *Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise*. In Tenório, Fernando Guilherme (org.). *Cidadania, Território e atores sociais*. Rio de Janeiro: FGV. p. 19- 60.
- ALLEBRANDT, S. L; FILHO, C. J. M; Ceratti, L. L. (2010). *Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009*. Santa Cruz do Sul. 312f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) -Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.
- ALVES, J. E. D. O marxismo continua atual para a crítica do capitalismo e a denúncia das desigualdades. *Revista IHU*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/581055-filosofia-marxista-continua-atualpara-critica-do-capitalismo-e-denuncia-das-desigualdades-entrevista-especial-com-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: 09 de dez. 2018.
- ANDRADE, R.C. *Política e Pobreza no Brasil*. Lua Nova, n. 19, p. 107- 122, 1989.
- AVILA, J. F; BAGOLIN, I. P. Pobreza no Rio Grande do Sul: Uma Análise Exploratória da sua Distribuição Espacial a partir de Indicadores Multi e Unidimensionais. *Revista Estudo & Debate, Lajeado*, v. 21, n. 2, p. 25-47, 2014.

BAJOIT, G. Olhares Sociológicos, rostos da pobreza e concepções do trabalho social. In: BALSAL, Casimiro; Boneti, Lindomar W; Soulet, Marc-Henry (Org). Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 31-102, 2006.

BAPTISTA, C. (2009). Cultura e Desenvolvimento Regional. Barbarói. UNISC. Santa Cruz do SUL. Disponível em: <https://cacobaptista.wordpress.com/2009/03/03/cultura-e-desenvolvimento-regional/>Acesso em 20 de janeiro de 2020.

BEDIN, G. A. Estado de Direito e desigualdades sociais: uma leitura da exclusão social a partir da realidade brasileira. In: BALSAL, Casimiro; Boneti, Lindomar W.; Soulet, Marc-Henry (Org). Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 225-236, 2006.

Bielschowsky, R; Torres, M. (2018). Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Colección 70 años. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Santiago.

BOURDIEU, P. O Poder Simbólico. Bertrand Brasil, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Relatório de Informações Sociais Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>. Acesso em: 13 de ago. 2018.

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional nº 90, Brasília, Disponível em: Acesso em: 05 de janeiro de 2020.

BRONSTEIN M.M; FILHO, J. R. PIMENTA, G.A. Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. Revista interações, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan/mar, 2017.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: Campello, Tereza; Falcão, Tiago; Costa, Vieira (Org.). O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. Cad. EBAPE. Rio de Janeiro, 2016.

CASTEL, R. Classes sociais, desigualdades Sociais, exclusão social. In: Balsa, CASIMIRO; Boneti, Lindomar W; Soulet, Marc-Henry (Org). Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

CASTRO, H. C. O; WALTER, M. I. Machado; SANTANA, C. M. Bender; STEPHANOU, M. Conceição. Percepções sobre o PBF na sociedade brasileira. Opinião Pública, Campinas, v. 15, n.2, nov, 2009.

CATTANI, A. D. Desigualdades Socioeconômicas: conceitos e problemas de pesquisa. Sociologias, n. 18, jul/dez, p. 74-99, 2007.

CHOGUILL, M. B. G. A ladder of community participation for underdeveloped countries. Habitat international, v. 20, n. 3, p. 431-444, 1996.

CODEMAU, Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai. Disponível em: <http://www.codemau.org.br/>. Acesso em: 19 de ago. 2018.

Currallero, C. R. B. O Enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado, UNICAMP, Campinas, SP, 2012.

DUAYER, M; SCHNEIDER, N. GRUNDRISSE. Trad., Boitempo, São Paulo.

Faoro, R. (1989). Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2011.

GIMENES, E. R; Ripari, Angélica; Ribeiro, R. A. Desigualdade, Pobreza e Ações do Estado: A Visão de Elites Políticas Não-Estatais. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 18, n. 1, 2013.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010/2017. Indicadores Sociais. Brasil, 2018.

IVO, A. B. L. Georg Simmel e a “sociologia da pobreza”. Cad. CRH, vol. 21, n. 52, p. 171-180, 2008.

JANNUZZI, P. M.; MARCONI, F. S.; CAMBRAIA, A; VAZ, N; FONSECA, J. C. G; BARBOSA, M. V. S. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: Aprimoramentos Metodológicos e novas estimativas. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria (Org): Campello, T; Falcão; Costa, P. V. 1ª ed., Brasília, 2013.

JANNUZZI, P. M. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 36, p. 51-72, 2002.

LOCK, F. N. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. Revista Eletrônica de Contabilidade, v. 1, p. 122-133, 2004.

MARX, K. O capital (livro 1: o processo de produção do capital). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

MAURIEL, A. O. Fundamentos do Combate à Pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. Estado, desenvolvimento e políticas públicas/Org. Seraine, A. B. M. S; Junior, R. B. S. Miyamamoto, S., Unijuí. 2008.

PIKETTY, T. O capital no século XXI. Ed. Intrínseca, Rio de Janeiro, 2014.

PORFÍRIO, F. (2018) Racismo Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.brhttps://brasilecola.uol.com.br/sociologia/racismo.htm>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

ONU, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Erradicação da Pobreza, 2017.

RANCIÈRE, J. O mestre ignorante: cinco lições sobre a emancipação intelectual. Trad. Lílian do Valle. 3. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

- REIS, E. P. Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 42, 2000.
- RIBEIRO, D. O. *Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, M. G; RAITANO, F. C. Pobreza no Brasil e na MetrÓpole do Rio de Janeiro: velhos problemas, novos dilemas. *Caderno CRH*, Salvador, v. 33, p. 1-18, 2020.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- ROVER, O. J; Fogolari, H. A. gestão social para o desenvolvimento local em municípios essencialmente rurais. *Dossiê Gestões Públicas Democráticas e Experimentos Participativos*, Chapecó, n. 18, p. 47-70, jun, 2005.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SEN, A. k. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão Técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, M. O. S; Yasbek, M. C; Giovanni, G. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. 2 ed. São Pulo: Cortez, 2006.
- SMALL, M. L; Harding, D. J.; Lamont, M. Reavaliando Cultura e Pobreza. *Sociol. Antropol.*, v.1, n .2, p.91-118, 2011.
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.
- SOUZA, J. A. *Construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 212 páginas, 2003.
- SOUZA, J. A. Gilberto Freyre e a singularidade cultural brasileira. *Tempo Social*. 2000.
- SOUZA, J. A. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- SOUZA, J. A. *Ralé Brasileira: Quem é e como vive*. Colaboradores André Grilo... [et al.] Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SOUZA, J. A. Em defesa da Sociologia: O Economicismo e a Invisibilidade das Classes Sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 01, n. 01, jan/jul, 2013.
- STIGLITZ, J. E. *O Preço da Desigualdade*. Bertrand, 2012.
- Tocqueville, A. de. *Oeuvres I*. (Org. André Jardim, col. F. Mélonio e L. Queffélec). Paris, Gallimard. Pléiade, 1991.
- THOMPSON, J. B. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. Tradução do Grupo de Estudos sobre Ideologia, comunicação e representações sociais da pós-graduação do Instituto de Psicologia da PURCS. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

VELASCO, C. Negros ganham R\$ 1,2 mil a menos que brancos em média no Brasil; trabalhadores relatam dificuldades e “racismo velado”. In: G1 Economia. Disponível: <https://g1.globo.com/economia/noticia/negros-ganham-r-12-mil-a-menos-que-brancos-em-media-no-brasil-trabalhadores-relatam-dificuldades-e-racismo-velado>. Acesso em: 21 de janeiro de 2020.

ZANARDI, F; MUELLER, A. A.; MATUSIAK, M. O.; SILVA, E. B. A Importância do Controle Social e da Participação dos Conselhos Municipais nas Políticas de Combate à Pobreza. Barbarói, Santa Cruz do Sul, n.55, jul/dez, 2019.

Recebido em: 12/09/2022

Aprovado em: 15/10/2022

Publicado em: 21/10/2022