



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Aquém e além dos estereótipos: o fenômeno da pobreza segundo a visão de gestores públicos municipais no sul do Brasil

Airton Adelar Muller

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Fabiana Zanardi

Prefeitura Municipal de Palmitinho - RS

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. O estudo busca compreender as percepções de 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 locus 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 análise. Já a interpretação apoiou-se no método da hermenêutica de profundidade. Observou-se determinados traços característicos dos gestores, representados por 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; Opinião de Gestores Públicos; Desenvolvimento Local.

Below and beyond stereotypes: the phenomenon of poverty according to the vision of municipal public managers in southern Brazil

Abstract. The study seeks to understand the perceptions of municipal public managers about poverty and its implications for the socioeconomic development of their surrounding region. A locality, a region, or a 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. Certain characteristic traits of the managers were observed, represented by 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 Opinions; Local Development.

Por debajo y más allá de los estereotipos: el fenómeno de la pobreza según la visión de los gestores públicos municipales del sur de Brasil

Resumen. El estudio busca comprender las percepciones de gestores públicos municipales sobre la pobreza y sus implicaciones para el desarrollo socioeconómico de su entorno. Una localidad, región o nación sólo puede considerarse desarrollada, o en desarrollo, si valora los aspectos sociales, económicos y ambientales. El locus empírico de la investigación fue la región del Medio Alto Uruguay, RS, región marcada por índices de pobreza relativamente elevados. La recolección de datos se realizó a través de una investigación de campo, a partir de entrevistas semiestructuradas, sustentadas en siete dimensiones de análisis. La interpretación se basó en el método de la hermenéutica profunda. Se observaron ciertos rasgos característicos de los gestores, representados por pensamientos que pueden interferir directamente en la lucha contra la pobreza y, por tanto, en la promoción del desarrollo socioeconómico local. Se destacan las comprensiones conservadoras, cuando no reaccionarias, y el sentido común, compatibles con las interpretaciones liberales, enfatizando la responsabilidad individual, el cambio de actitud y la falta de iniciativa de los pobres como la principal causa de la pobreza en la región.

Palabras clave. Pobreza; Desigualdad social; Opinión de los Gestores Públicos; Desarrollo local.

Introdução

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 dessas pessoas e formas de avaliação de resultados individuais de desempenho (RIBEIRO & RAITANO, 2020; MAURIEL, 2008).

No cerne dos debates, 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 e demais normatizações vigentes. Esse 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.

Segundo registros do Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2018) 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.

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. Diante disso as diversas concepções e percepções (valores, preconceitos, esteriótipos, etc.) que os gestores públicos locais possuem sobre tal fenômeno, passam a ter importância destacada. Isto porque é no nível municipal que ocorre a implementação de boa parte das políticas sociais brasileiras. Serão tais concepções e percepções que nortearão a ação dos funcionários locais, que derminarão o comprometimento ou o descomprometimento com a causa, que resultará grau real de cobertura das políticas, além da fiscalização do cumprimento de contrapartidas por parte dos beneficiários. Além disso, é a própria percepção dos gestores locais que vai ser a base de sustentação política de ações estaduais e nacionais, podendo estas ser mais progressistas ou mais conservadoras, refletindo, assim, diretamente na realidade social em termos de pobreza e desigualdade. Diante disso, o intento deste estudo foi o de identificar e analisar tais percepções. Especificamente busca-se avaliar a compreensão dos gestores públicos municipais acerca da pobreza e desigualdade social, tendo em vista que são estes atores que atuam diretamente na implementação e gestão das políticas sociais.

Teve-se como locus empírico os 22 municípios que conformam a região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, que, juntos, constituem o Conselho Regional de Desenvolvimento denominado – CODEMAU. É uma região povoada por uma mescla de povos, sobressaindo-se os de origem alemã e italiana. A população total 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 que apresenta dificuldades quanto a investimentos, criação de novos postos de trabalho e fortalecimento da economia. Em relação à renda *per capita*, apenas um dos municípios apresenta valor superior à renda *per capita* nacional (R\$26.445,72). O Codemau possui taxa de analfabetismo de 9,42%, uma das mais altas do Estado. O analfabetismo se concentra principalmente na área rural.

Os sujeitos da pesquisa foram prefeitos e secretários municipais da Gestão 2017-2020, 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 ora abordada. 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. Foram realizadas entrevistas com base em questionário de perfil e roteiro semiestruturado, dividido em sete dimensões de análises. Sua análise e interpretação se deu por meio da Hermenêutica de Profundidade (HP), proposta por Thompson (2011).

O texto que segue (seção 1) discute conexões de sentido entre pobreza e as percepções e atuação de gestores públicos, especialmente os gestores locais. No mesmo item são apresentadas as dimensões que embasaram a coleta dos dados empíricos e, da mesma forma, estruturam a exposição dos resultados. Em seguida (seção 2) traz o perfil dos gestores entrevistados e a seção 3 apresenta os resultados propriamente ditos, que, em sendo contejados com a literatura, apresentam intepretações iniciais dos fenômenos arrolados. Já a seção 4 discute mais detidamente tais resultados, visando inferir lições e aprendizados quanto às implicações entre percepções dos gestores e superação x continuidade da pobreza e da desigualdade em nível local. Finalmente, nas considerações finais, encerra-se o texto, retomando os principais achados da pesquisa.

2. O fenômeno da pobreza e os gestores públicos: conexões de sentido e dimensões de análise

Diferentes abordagens vêm sendo empregadas na literatura brasileira e internacional para estudo e mensuração do fenômeno da pobreza e desigualdade social. Jannuzzi *et al.* (2013) apontam que a pobreza pode, por exemplo, ser entendida 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).

Na análise de Sen (2000), respaldada no conceito de pobreza multidimensional, são introduzidos 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 (SEN, 2001) 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.

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 (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, fenômeno tratado como “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 dessa 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 os da população em geral. Querendo ou não, tais 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.

Tendo-se estes dois polos conceituais e também políticos como pontos de referência, busa-se utilizá-los como tipos ideais para as análises feitas no

decorrer do texto. A partir delas se discute as concepções e percepções frente a cada uma das sete dimensões de análise aqui estabelecidas. Tais dimensões visam capturar as percepções dos gestores locais sobre:

- *Os conceitos de pobreza e desigualdade social;*
- *As causas responsáveis pela pobreza das pessoas;*
- *Os fatores de superação da pobreza;*
- *Especificidades regionais;*
- *Os indicadores sociais de pobreza nos municípios, o Programa Bolsa Família e os serviços e benefícios socioassistenciais;*
- *O Controle Social e a participação de seus agentes nas políticas de combate à pobreza;*
- *O papel dos gestores públicos locais no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico local.*

Embora boa parte do significado das deminsões seja auto-explicativa, vale ressaltar que as especificidades regionais são equi entendidas, sobretudo, como próprias de um contexto de povoamento com povos de origens diversas. Tal realidade pode se desdobrar em opiniões pejorativas de uns grupos para com outros, em elitismo cultural, em racismo e preconceitos diversos (VELASCO, 2018), (PORFÍRIO, 2018), (SOUZA, 2017, 2009, 2000). Também quanto ao controle social, vale dizer que o foco recai sobre a visão dos gestores quanto à atuação dos conselhos municipais. Busca-se identificar se estes se caracterizam como parceiros na gestão pública ou se existem por mera formalidade legal, no sentido de ser exigência para aprovação de relatórios, planos e prestações de contas.

3. 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.

4. A pobreza na voz dos gestores

4.1. Dimensão 1: Compreensões sobre os conceitos de pobreza e desigualdade social

Quanto aos 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 nas 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.

Com relação aos conceitos 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.

4.2. Dimensão 2: Compreensões sobre as causas responsáveis pela pobreza das pessoas

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 trabalhá-lo 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, elementos 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.

4.3. Dimensão 3: Compreensões sobre os fatores de superação da pobreza

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.

4.4. Dimensão 4: Compreensões sobre as especificidades regionais

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. Todavia, um grupo considerável de secretários nega 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.

4.5. 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 omitem 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, *et al.* (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.

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.

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).

4.6. 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).

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.

4.7. Dimensão 7: Compreensões sobre o papel dos gestores públicos locais no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico local.

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 à ideia de um “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 *et al.* (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.

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

Nesta fase da pesquisa tem-se a interpretação/reinterpretação 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), Campello 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.

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 características 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. Daí também decorre 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.

6. 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.

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 características predominantes 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. (Tese de Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Santa Cruz do Sul, 2010.

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: BALSÁ, 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.

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

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/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em: 13 de ago. 2018.

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: BALSÁ, Casimiro; Boneti, Lindomar W; Soulet, Marc-Henry (Org). *Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

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.

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

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.

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. P. O. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, A. B. dos S.; JUNIOR, R. B. dos S.; MIYAMOTO, S. *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Unijuí; Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008a. p. 87-128.

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.br/https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/racismo.htm>. Acesso em 21 de janeiro de 2020.

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.

SEN, A. K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2001.

SMALL, M. L.; Harding, D. J.; Lamont, M. Reavaliando Cultura e Pobreza. **Sociol. Antropol.**, v.1, n .2, p.91-118, 2011.

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.

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.